

Плюснин Ю.М.

# ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОЦЕНКА ЗНАЧЕНИЯ ИЗОЛЯЦИИ И ИЗОЛЯЦИОНИЗМА

Совсем недавно начавшиеся эмпирические исследования содержания и форм деятельности органов местного самоуправления и региональной специфики организации муниципального управления обнаруживают один любопытный, но довольно грустный факт. Заключается он в том, что реальное самоуправление, самостоятельность органов местной власти и ответственная организация хозяйственной жизни в большей степени присущи тем местным сообществам, которые находятся в относительной (пространственной) изоляции от муниципалитетов-соседей или не испытывают пристального внимания со стороны органов региональной государственной власти. Напротив, муниципалитеты, глубоко интегрированные в общие административные и социально-экономические процессы на уровне региона, обычно в этом случае располагающиеся рядом с региональными центрами или на магистралях, в деятельности своих органов управления демонстрируют значительную зависимость от органов государственной власти. Особенно это характерно для региональных столиц, крупных городов. Чем ниже в неформальной иерархии стоит муниципалитет (городской округ, район, поселение), тем выше вероятность, что при наличии изолирующих условий в нем окажется более развитым местное самоуправление.

Такие наблюдения свидетельствуют о возможной причинной связи между изоляцией и развитием местного самоуправления. Допустимо предложить гипотезу о детерминации уровня развития местного самоуправления

действием механизмов изоляции. Чем выше изоляция местного общества, тем выше уровень развития местного самоуправления, и наоборот. Так ли это?

В статье предлагается рассмотреть аргументы в пользу такой гипотезы и выделить значимые (лимитирующие) факторы развития местного самоуправления, действие которых обуславливается изоляцией.

## Виды изоляции местных обществ, имеющие значение для муниципального управления

О какого рода изоляции идет речь? Чаще всего это **пространственная (точнее, территориальная) изоляция**. В стране немало муниципалитетов, удаленных от регионального центра и имеющих транспортную связь только с одним ближайшим соседом. Таких муниципальных районов, располагающихся на самом конце единственного транспортного ребра, связывающего его с магистралью и региональным центром, т.е. районов «концевых», едва ли не пятая или даже четвертая часть всех муниципальных образований страны<sup>1</sup>.

Эти муниципалитеты располагаются не только по окраинам российского пространства, многие из них находятся на региональных границах, которые, как известно, далеко не всегда проницаемы. По классификации Б.Б. Родомана, такие муниципалитеты можно отнести к «веерным узловым районам», пространственная организация которых подобна листу растения, причлняющемуся черешком-дорогой (районного значения) к базисной транспортной структуре (магистрали) (см. в списке литературы, приведенном в конце статьи: [3], с. 155–156).

Например, если Алеутский муниципальный район (Командорские острова Камчатского края) являет собой идеальный пример полной пространственной изоляции местного общества от ближайших, то другие 8 из 11 районов края можно с полной уверенностью считать «концевыми» и территориально не менее изолированными от соседних муниципальных районов, чем село Никольское на Командорах от других населенных пунктов Камчатки.

Но и в 300 км от Москвы можно наблюдать схожую ситуацию. Например, границы Костромской, Кировской и Вологодской областей практически взаимно непроницаемы и все муниципальные районы, располагающиеся вдоль нее, являются в полной мере «концевыми»: связь их с другими районами и центром осуществляется почти всегда по единственной дороге (например, это ярко демонстрируют все муниципальные районы Костромской области, располагающиеся к северу от транссибирской железной дороги, не говоря уже о смежных с ними южных районах Вологодской области).

Помимо обычно хорошо знакомой пространственной изоляции муниципалитетам свойственна и **популяционная (социальная) изоляция**. В этом случае не всегда имеют место удаленность и труднодоступность. Местные общества могут соседствовать, но при этом создают между собой изолирующие барьеры. Для этого используются различные средства.

Наиболее часто – языковой и конфессиональный барьеры, но нередко – и профессиональный, обусловленный существенными различиями в хозяйственной деятельности местных обществ.

Например, в отсутствие каких-либо пространственных барьеров, при наличии хорошей транспортной инфраструктуры местные сельские общества Немецкого национального района и соседних районов Алтайского края находятся в относительной социальной изоляции. Так, жители соседних степных деревень, удаленных друг от друга всего на несколько километров, живут изолированно (по интервью с жителями сёл Александровка и Орлово в Немецком районе, расположенных на расстоянии 3 км). Здесь действуют как языковые, так и конфессиональные барьеры.

Показателен пример профессиональных барьеров, изолирующих соседствующие местные общества, например, на территориях расположения наукоградов России. Специфика профессиональной деятельности и квалификационный состав большинства населения «городов науки» резко отличают их от соседних, как правило сельских, сообществ. Деятельность муниципалитетов таких профессионально поляризованных местных обществ различается как по целям, так и по множеству структурных признаков. Примером могут служить муниципалитет наукограда Кольцово и соседствующий с ним близкий по численности населения Барышевский муниципалитет.

Популяционная социальная изоляция может быть свойственна одному или группе муниципалитетов, отличающихся от «вмещающей муниципальной среды» указанными признаками. Наблюдения показывают, что и структура управления, и уровень развития самоуправления в этом случае значимо отличаются. Муниципалитет, которому свойственна относительно большая изоляция от районного или регионального центров, имеет и более высокий уровень развития самоуправления.

Не меньшее значение может иметь **ресурсная изоляция** местных обществ. Она обычно сопровождается отмеченной выше профессиональной изоляцией. Муниципалитет, располагающий особыми или существенно большими (меньшими) ресурсами, чем его соседи, будет различными способами изолироваться от этих соседей. В случае уникальности основных ресурсов для вмещающей среды муниципалитета изоляция сопровождается и характерными особенностями организации управления, и отношениями с региональным центром. Таковы, например, практически все ЗАТО.

Значительное сокращение располагаемых ресурсов муниципалитета приводит местное общество к состоянию «выморочности», создающему специфические – но далеко нынче не редкие – условия для развития самоуправления, которые следовало бы определить как «жизнь вне государства», в результате состояния «государственной покинутости» местного общества (см.: [4]). «Выморачивающиеся» муниципалитеты – характерная черта сельского общества центральной России (см.: [5]). Даже в случае, если они составляют значительное число муниципалитетов, их резкая ресурсная недостаточность способствует развитию изоляционистских процессов, проявляющихся как в поведении людей, так и в их хозяйствен-

ной и экономической деятельности. Такие муниципалитеты могут вообще не быть изолированными территориально, располагаясь даже в пригороде регионального центра. Достаточно яркие примеры описаний выморочных пригородных поселений вокруг Иркутска привела исследовательская группа М. Рожанского при изучении причин и условий воспроизводства бедности (см.: [6]), а также проведенные под его научным руководством исследования сельских муниципалитетов Прибайкальской и Забайкальской Сибири (см.: [7]).

Но и выделяющиеся ресурсным обилием муниципалитеты испытывают изоляционистские тенденции по отношению к своей вмещающей среде. Таково положение, например, золоторудного поселка Нижний Куранах по отношению к муниципалитету г. Алдана в южной Якутии.

Таким образом, можно сказать, что чаще всего имеют место три вида изоляции муниципалитетов: *пространственная, социальная и ресурсная*. Как правило, они сочетаются тем или иным образом. Наиболее выразительные формы изоляции приобретает при сочетании всех трех основных форм. В таких случаях почти всегда фиксируется уникальность истории местного общества и развития местного самоуправления. Яркими примерами являются п. Тополиный, единственное поселение Томпонского муниципального района, такой же п. Варнек на о-ве Вайгач в Ненецком автономном округе, совокупность сельских сообществ, растянувшихся вдоль реки Мезени в историческом Удорском районе в Коми (см.: [8]).

## Ключевые факторы развития местного самоуправления

Анализ, проведенный на основе наших исследований, позволяет выделить пять ключевых факторов развития социально-территориальных образований, обычно естественным образом конституируемых в административно-территориальные единицы. По таким естественным основаниям факторы можно объединить в три группы: 1) природно-популяционные, или натуральные; 2) ресурсные; 3) управленческие.

**Натуральные факторы** – это *пространство и люди*. Пространство, преобразованное в территорию, – находящийся под контролем местного общества участок земли, необходимый и достаточный для обеспечения базовых составляющих жизнедеятельности этого общества. Люди – члены местного общества, которым свойственны локальная солидарность, наличие устойчивых родственных и соседских связей. Большинству членов местного общества присущ низкий уровень мобильности и миграционной подвижности, так что круг брачных связей ограничен «часовой шаговой доступностью»<sup>2</sup>.

**Ресурсные факторы** различны по природе. Среди важных первый – *местные природные ресурсы*, актуальные для местного общества, т.е. имеющие важное непосредственное значение для хозяйственной деятельности и (не всегда) для разных видов экономической активности. Из вторых по важности – *внешнее финансирование*, финансовые ресурсы, поступаю-

щие извне и направленные на обеспечение и поддержку экономической и хозяйственной деятельности муниципалитета, на социальную поддержку населения.

**Управленческие факторы** – кадры управления органов местного самоуправления, воспроизводство и повышение квалификации которых является едва ли не главным условием развития местного самоуправления.

Рассмотрим указанные факторы чуть более подробно.

## Территория

Значение территории как фактора развития самоуправления определяется ее естественным и безусловным характером. Являясь «контролируемым вместилищем» общественной жизнедеятельности, территория должна отвечать ряду определенных требований. Важнейшие из них – соответствие ландшафта и воспроизводимых ресурсов основным видам хозяйственной деятельности людей<sup>3</sup>, достаточность пространства (соответствие размеров территории популяционным, хозяйственным и эстетическим требованиям занимающего ее общества). Это предполагает ограниченность, обозримость и присвоенность занимаемого пространства. Только когда вмещающее пространство соответствует своему, местному обществу, пространство становится присущей территорией общины, общинной территорией.

Такая территория имеет естественные границы не только с точки зрения ресурсной обеспеченности и экологической целесообразности, но и как исторически определенная, закреплённая за конкретным местным обществом территория. Особенностью таких территорий, сформированных естественно-исторически, является их долговременность, стабильность. Административно-территориальное деление в этом случае только утверждает исторически сложившиеся границы, не ломает их. Несмотря на то что перекройка административных границ областей в стране осуществлялась постоянно, на уровне территорий местных общин – волостей/сельсоветов и уездов/районов – такая перекройка имела место далеко не всегда.

Например, существующие границы Удоры, Кевролы и Мезени в нынешних Архангельской области и Республике Коми были зафиксированы в писцовых книгах еще в 1623 г. (очевидно, что существовали они много раньше времени первой дошедшей до нас регистрации) и сохраняются таковыми доныне (см.: [9]). Во время экспедиции 2006 г. по реке Мезени меня поразила наглядность исторической границы между комяцким селом Латьяга и поморским селом Родома. Эта граница непосредственно зрима. Ее отмечают крутой поворот реки и необычное скопление охотничьих избушек по берегам (см.: [8]). В границах именно этих территорий, подтвержденных нынешним административным делением, и осуществляется текущая жизнедеятельность местных обществ. При этом мы видим, что чем исторически долговечнее границы, тем выше изолированность местных обществ. В тех же непосредственно соседствующих селах Латьяга и Родома, разнесенных по реке на 40 верст (расстояние для Севера совершенно незначительное), связанных между собой еще и дорогой (около 30 км),

население почти совершенно не входит в сношение друг с другом. Здесь на территориальный фактор изоляции наложился этнический (русские и коми), хотя хозяйственная деятельность местных обществ идентична.

Историческая и особенно этническая определенность территории местного общества оказываются очень важными факторами изоляции и, одновременно факторами, способствующими развитию местного самоуправления. Наблюдения за несколькими местными обществами на территории страны, проводимые хотя и эпизодически, но в течение полутора десятков лет, показывают, насколько община может быть устойчива к самым грубым внешним воздействиям благодаря пространственной изоляции и развитости местного самоуправления. Вот, к примеру, наблюдаемое мной с 1994 г. местное общество небольшого села Сайдыс в Майминском районе Горного Алтая. При всех тяготах новой жизни население продолжает сохранять жизнестойкость и демонстрирует пример реального самоуправления, ключевые позиции в котором занимает не назначенный старостой молодой мужчина-алкоголик, а группа женщин-учителей, умеющих организовать и благоустроить местную жизнь. Так было в конце советского времени, так и сейчас.

В тех случаях, когда территория не имеет определенных границ, а также собственных ресурсов, достаточных для обеспечения жизнедеятельности местного общества, что типично для средних и крупных городов, тогда она не выступает и фактором самоорганизации населения. Недостаточность территории, ее неестественный характер ограничивают развитие самоуправления. Такая территория вмещает несамодостаточное (в смысле самообеспечения и самоуправления) население, нуждающееся во внешних управляющих воздействиях.

Значение территории как лимитирующего фактора развития местного самоуправления с очевидностью проявляется в отношениях между сельскими и городскими муниципалитетами, с одной стороны, и муниципальным районом – с другой, а также этого последнего с городским муниципальным округом. В границах муниципального района располагаются сельские и городские муниципальные поселения. Территория последних определена, она ограничена, как правило, исторически. На этой территории и с использованием ее ресурсов осуществляется хозяйственная и экономическая деятельность муниципалитетов. А какую деятельность может вести муниципальный район, обладающий только номинальной территорией? Его руководство управляет не территорией, а отношениями между территориями составляющих его поселений. Как правило, такого рода управление с безуспешным стремлением контролировать и хозяйственно-экономическую деятельность муниципалитетов, способствует нарастанию тенденций к преобразованию двухуровневой системы муниципальных районов – муниципальных городских и сельских поселений в муниципальные городские округа, т.е. в муниципалитеты в границах районов. По сути, это попытки вернуть муниципальному району (под именем городского округа) управление реальной территорией. Как только под управлением оказывается реальная территория, она становится фактором развития и реального самоуправления.

## Население

В качестве лимитирующего фактора развития самоуправления население может выступать лишь при совершенно определенных условиях. Оно должно быть прежде всего *местным обществом*. Как таковое, местное общество должно обладать известными теннисовскими родовыми признаками общины, признаками естественной социальной организации (см.: [10]).

Это устойчивые соседские отношения, продолжительность которых – не одно поколение. Такие отношения обуславливаются традициями бытования и опытом кооперативного взаимодействия – формами эффективного коммунального хозяйствования на исторически определенной территории.

Важнейшее условие установления естественных социальных связей в общине – отношения родства, существующие между значительной частью членов местного общества. Конечно, это вовсе не означает кровного родства всех со всеми. Уровень родства между людьми внутри местного общества (так называемый коэффициент родства) должен быть значимо выше, чем уровень родства в среднем по этнической популяции, так же как коэффициент родства представителей одного этноса выше, чем между представителями разных этносов (см.: [11]). Это родство должно ощущаться самими людьми и проявляться внешне – в антропологическом облике.

Отношения родства усиливаются и косвенно – за счет отношений *свойства*, когда многие члены местного общества связаны не только кровными, но и брачными отношениями, наконец, отношениями кумовства.

Третьим условием является местная солидарность. Это высокий уровень взаимной поддержки, неродственного *альтруизма и непотизма*, готовность к взаимовыручке и кооперации. Соседская солидарность, поддерживаемая родством и существующей традицией общежития, дополнительно закрепляется в местных сельских обществах и обществах малых городов низким миграционным уровнем. Например, по моим наблюдениям, до сих пор в провинциальной России мобильность населения невелика и доля мигрантов, проживающих десять и менее лет в малом городе или селе, составляет менее 10% (см.: [12, с. 11]). Низкая мобильность и миграционная активность свидетельствуют о том, что подавляющее большинство населения не обладает природной склонностью к миграции, обычно генетически обусловленной (см.: [13]). Иммобильность населения является одним из важных условий местной солидарности.

Высокий уровень солидарности местного общества, т.е. степень его родственных и соседских взаимосвязей, предполагает особое отношение общества к местной власти. Динамика такого отношения ярко проявилась в 1990-е гг., в пору ухода государства от решения местных вопросов. Местная власть в глазах людей была представлена двумя почти не пересекающимися типами управителей. Первая – это «начальники», выборные местные руководители, до уровня руководителя района, которые изначально ассоциировались в сознании людей не с государственной властью, а с местной. Их реальная власть ассоциировалась с располагаемыми ими ре-

сурсами. Причем финансовые ресурсы «начальников» имели меньшее значение, чем капитал в форме промышленных предприятий или фирм, которыми они владели. Еще большее значение в глазах людей имеет степень контроля над природными ресурсами со стороны «начальников». То есть, если местный начальник контролирует природные ресурсы, его реальная власть в глазах местного общества максимальная. «Начальник», таким образом, соединял в себе типажи советского функционера и «нового русского». Однако в целом влияние «начальников» и их возможности в решении непосредственных задач населения были очень невелики в те годы.

Совсем другая группа местных руководителей – это «хозяева», не вполне легитимные *управители*, которые реально решают насущные проблемы людей, прежде всего обеспечивают их жизнь: снабжают население пищей и теплом, водой и светом. В этом смысле «хозяева» – люди, на которых сделало ставку население. Их очень немного, они поголовно почти криминализированы, но их реальный вклад в решение проблем людей был очень большой, даже решающий. И поэтому реальной власти у них больше, чем у «начальников». А поскольку «власть федеральная московская» присутствовала в 1990-е гг. в регионах лишь в виртуальной форме, то и говорить приходилось только о «хозяевах» как о почти единоличной власти на местах.

В 2000-х гг. эти две группы успешно срослись, добавили к и так почти легальному статусу еще и легитимный статус. Именно отношение солидарных членов местного общества к местным управителям как к легальной власти способствовало быстрому получению ими легитимного статуса, официальному вхождению в структуру органов местной власти. Благодаря местной солидарности «управители» и «начальники» образовали корпус муниципальных руководителей, теперь уже почти несменяемый.

Таким образом, и уровень самоорганизации населения является определяющим фактором развития местного самоуправления. При этом степень самоорганизации во многом зависит от развитости «общинных» признаков местного общества, которые по определению являются факторами изолирующими.

## Ресурсы

Значение ресурсов как лимитирующего фактора развития самоуправления двойственное, как двойственна и природа ресурсов местного общества. Если говорить о *местных природных ресурсах*, имеющих непосредственное значение для хозяйственной и экономической деятельности, то они могут играть роль катализаторов развития самоуправления лишь в случае их использования для публичных нужд, следовательно, когда имеет место хотя бы элементарное развитие общественной активности. Пример именно такого значения местных ресурсов демонстрирует местное общество села Намцы в Якутии (Намский улус), где общественная организация пенсионеров-мужчин взяла в аренду значительный участок территории улуса и превратила его в туристско-охотничий заказник, создав источник ресурсов для общественно-политической организации населения всего поселка<sup>4</sup>.



Аналогичным кажется пример Талдомского района Московской области, где межрайонное общество охотников и рыболовов (общественная организация) контролирует значительный по местным меркам участок, занимающий до  $\frac{2}{3}$  территории района, используемый, казалось бы, в тех же целях. Но никакой видимой пользы местному обществу от этой деятельности нет, поскольку истинные цели использования местных ресурсов не направлены на пользу всего общества<sup>5</sup>. Вопиющая ситуация, наблюдаемая мной уже в течение 14 лет, сложилась в Варзуге на Терском берегу Белого моря (Мурманская область). Здесь обильные рыбные ресурсы используются пришлой группой управленцев, захватившей власть в начале 1990-х гг., в ущерб как местным жителям, как и местной окружающей среде (см.: [14]).

Но столь же стимулирующее значение для изоляции имеет и нехватка располагаемых ресурсов. Это заставляет местное общество либо искать иные источники, либо организовать для защиты утрачиваемых ресурсов. Последний механизм хотя и редко, но встречается. Так, во многих случаях при организации национальных парков, особо охраняемых территорий активисты-экологи в союзе с региональной и федеральной властью весьма неумеренно выводили из оборота традиционные и актуальные для местного населения природные ресурсы. Так было, например, по наблюдениям автора статьи, в 1999–2006 гг. в Бежаницком районе Псковской области, Гусь-Хрустальном районе Владимирской области, в Ухте и Печоре (по информации к.г.н. М.А. Шишкина). Такие действия вынудили местное общество самоорганизовываться для борьбы за сохранение контроля над местными природными ресурсами, которые составляют важный источник семейного бюджета (обычно это всего лишь дикоросы, а мясо и пушнина, против ожиданий, не составляют для местного общества никакого значимого источника доходов).

Поступающие извне финансовые ресурсы, направленные как на обеспечение и поддержку экономической и хозяйственной деятельности муниципалитета, так и на социальную поддержку населения, можно рассматривать в качестве лимитирующего фактора, но, скорее всего, в отрицательном смысле. Автру не известны случаи, когда бы обильная финансовая поддержка муниципалитетов способствовала развитию самоуправления. По-видимому, дело обстоит прямо противоположным образом. Правда, муниципалитеты, имеющие значительную финансовую поддержку, – это крупные города, где самоорганизация на низовом уровне не поднимается выше территориального общественного самоуправления. Предположительно, внешние по отношению к местному обществу ресурсы имеют, в качестве лимитирующего фактора, значение формы контроля местного управления, сдерживающей развитие самоуправления.

## Кадры

Система управления, ее качество и эффективность имеют большое значение для развития самоуправления. Причем, с этой позиции, «свои» кадры отнюдь не лучше, а «чужие» – не хуже. Существенно большее значение имеет *качество кадров*.

Многочисленные наблюдения, проводимые автором на протяжении 1990-х и 2000-х гг., показывают, что наличие таких качеств у первых лиц местной власти, как *профессионализм и отсутствие корыстных интересов*, а также существование пространственной изоляции, способствует развитию реального самоуправления. При большей или меньшей изоляции местного общества и при прочих равных условиях, при равном профессиональном и высоком морально-этическом уровне руководителей местные власти демонстрируют высокую степень развития реального самоуправления. Соответственно, даже в высшей степени изолированные муниципалитеты при негодном по профессионально-этическим качествам руководителе и соответствующем качестве остальных муниципальных кадров демонстрируют, как правило, весьма низкий уровень самостоятельности и самоорганизации. Не хочется приводить примеры, хотя их немало. Нередко создается впечатление, что изолированность местного общества, содействуя самоорганизации, помогает добросовестным управленцам достигать позитивных результатов. А присутствие недобросовестных – усугубляет проблемы и в значительной степени мешает самоорганизации местного общества и развитию самоуправления.

Поэтому с точки зрения развития местного самоуправления оказывается важным кадровое воспроизводство органов управления на местах: обучение новых и переобучение старых местных кадров управлению жизнедеятельностью местного общества. При этом необходима система работающих критериев оценки эффективности местных кадров – своего рода система внешнего безличного надзора, ротации и браковки в муниципальном управлении. Проблема усугубляется тем, что как раз в период нарастания острой нужды в местном самоуправлении стала чрезвычайно ощутима кадровая деградация на местах, а тотальное преобладание «дотационной стратегии развития» привело к утрате всяких перспектив пополнения кадров для местного общества.

Представляется безусловным, что, поскольку стратегии развития местного самоуправления должны осуществляться через поиск внутренних (местных) интеллектуальных резервов, такое сочетание позволит создавать и реализовывать стратегии развития принципиально нового типа, основывающиеся на собственном потенциале общины. Тогда они прекратят быть «дотационными стратегиями» и станут локально-специфичными, что является определяющим для развития самоуправления.

Несомненно, что кадры местного самоуправления должны отвечать базовым требованиям компетентности и эффективности. Компетентности требуется учить, эффективность должна контролироваться. В то же время это должны быть свои, местные кадры. С точки зрения нынешнего состояния кадрового потенциала муниципалитетов большинство из них некомпетентны и неэффективны. Уже само по себе это предполагает почти полную их ротацию на выборной основе. По существу, мы должны создать и внедрить новую кадровую систему, основанную на принципах управления и бюджетирования по результатам, что особенно перспективно именно на муниципальном уровне, систему, предполагающую как обучение и переподготовку кадров, так и, в качестве обязательного компонента, оценку эффективности управления.

## Роль государства как изолирующего фактора в развитии местного самоуправления

Передача части прежних государственных функций на местный уровень без обеспечения их необходимыми финансовыми и материальными ресурсами по большому счету есть изоляционистская государственная политика в отношении муниципалитетов. Государство избавляется от жизненно важных социальных функций, передавая их в управление муниципалитетам без обеспечения. При выстроенной под социальное государство организации местной повседневной жизни такая передача приобретает характер шока. Необходимость срочного поиска жизненно важных ресурсов заставляет муниципалитеты концентрировать их, создавать запасы на черный день, вступать в противоборство с соседями, доказывая региональной власти свое преимущественное право на дефицит.

Острая конкурентная политика за распределяемые государством и доступные для самостоятельной разработки ресурсы без видимой необходимости в хозяйственно-экономической кооперации и тем более в интеграции заставляет соседей «самоизолироваться» – обособливаться друг от друга. Невидимые границы создаются между муниципальными районами аналогично тому, как такие же невидимые, но подкрепленные нормативно-правовыми актами барьеры возникают и между регионами. Причина одна, но на уровне муниципальных районов и поселений благодаря тому, что здесь осуществляется конечное потребление ресурсов, изоляционистская политика поддерживается местным обществом поведенческими средствами и ожиданиями. Соответственно, тенденции самоизоляции обществ приобретают зримые формы, что было особенно заметно в начале 1990-х гг. И чем меньше ресурсов мог сконцентрировать муниципалитет, тем сильнее это проявлялось. В 2000-е гг. острота ситуации была снята, однако сам феномен не аннулирован. Государство продолжает позиционировать себя как социальное и декларирует социальную справедливость в распределении ресурсов, что несколько не снижает реальной борьбы за них, особенно на конце цепи распределения (см.: [15]).

За государством остается контроль передаваемых ресурсов. Конечный потребитель всегда заинтересован в минимальном контроле за использованием ресурсов, поскольку реальная структура удовлетворения потребностей местного общества не соответствует представлениям государства об оптимальном конечном потреблении распределяемых ресурсов. Поэтому на уровне низовых руководителей сильны мотивации к самоизоляции как важному условию управленческой вседозволенности. Минимальное количество распределяемых ресурсов предполагает соответствующий минимальный контроль. В условиях определенного качества управленческих кадров это способствует быстрому развитию местного самоуправления, прежде всего в тех небольших сельских поселениях, которые и без того находятся в пространственной изоляции.

Процесс становления новых российских форм местного самоуправления, вырастающих из специфических советских условий, только на первый взгляд имеет аналогии с новой западноевропейской традицией самоуправ-

ления. Хорошо известно, что именно кризис 1970-х гг. вынудил большинство стран Западной Европы снять с себя часть социальных обязательств и передать их на местный уровень. Однако они были в большей или меньшей мере обеспечены необходимыми ресурсами. Поэтому и развитие местного самоуправления было скорее инициировано сверху, нежели снизу.

В новых российских условиях, наоборот, вынужденное развитие самоуправления снизу в силу полной утраты гарантий ресурсной обеспеченности, даже для физического выживания, нашло законодательную поддержку государства лишь через несколько лет, а реальную – спустя десятилетие. Но при этом государство, имея признаки ресурсного (см.: [15]), продолжает осуществлять распределение и тотальный контроль использования ресурсов, а эти функции находятся в противоречии с развитием самоуправления на местах.

Соответственно, при наличии благоприятного для развития самоуправления законодательного поля реальная практика взаимоотношений государственной и местной власти препятствует такому развитию именно в силу противоречия его базовым распределительным и контрольным функциям государства, от которых оно не может отказаться, поскольку они имманентны природе нашего государства.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Оценка основна на данных, приводимых в работах Иоффе, Нефедовой и Лазаревича (см.: [1]; [2]). Кроме того, подсчет числа относительно изолированных концевых узловых районов, связанных с транспортными магистралями единственным путем сообщения (или дублированными), в каждом субъекте Российской Федерации провели по заданию автора студенты Лаборатории муниципального управления. По предварительным оценкам, доля таких муниципальных районов, соответствующих административно-территориальному делению районов РСФСР, составляет 10–30%.
- 2 Как известно, «часовая шаговая доступность» – инвариантная величина для популяций человека и составляет 4 км. Это и средний брачный радиус, и среднее расстояние до рынка или церкви, соседней деревни, а не только расстояние до администрации сельского поселения.
- 3 Изначально, конечно, наоборот, хозяйственная деятельность определяется географической средой, ландшафтом, но в культурно преобразованном ландшафте в «крупном масштабе» местный ландшафт может соответствовать или не соответствовать задаваемым условиям хозяйственной деятельности.
- 4 По материалам моих полевых наблюдений и интервью в Якутии в октябре 2005 г.
- 5 Наблюдения мая и октября 2004 г., проводившиеся в рамках исследований по гранту Wetlands International (руководитель Т.Минаева).

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Иоффе Г.В., Нефедова Т.Г.* Маргинальные земли в сельском хозяйстве Европейской России // Интеллектуальные и информационные ресурсы и структуры для регионального развития. М., 2002.
2. *Лейзерович Е.* Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Социальная реальность. М., 2007. № 7.
3. *Родоман Б.Б.* Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии. – Смоленск: Ойкумена, 1999.
4. *Плюснин Ю.М.* Жизнь вдали от государства // ЭКО, 1999. № 12.
5. *Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье: географические очерки. М.: Новое издательство, 2003.
6. *Рожанский М. и др.* Научный отчет об итогах работы группы ЦНСИО (Иркутск) в проекте «Бедность в региональном измерении» // Фонд «Хамовники», 2008 (в печати).
7. Байкальская Сибирь. Предисловие 21 века. Альманах-исследование / Под ред. М.Я. Рожанского. Иркутск, 2007.
8. *Плюснин Ю.М.* Социологические и социально-психологические исследования Морской арктической комплексной экспедиции в 1989–2006 гг. (в печати); *Плюснин Ю.М.* Мезень: реальности натуральной жизни // Отечественные записки. М., 2006. № 32 (5).
9. Акты исторические. Т. 2. СПб., 1841. Цит. по: Мезень – край Поморский. Архангельск: Сев.-Зап. кн. изд-во, 1986. С. 20; *Ларин О.* Мезенские сюжеты. М.: Советский писатель, 1980. С. 30.
10. *Теннис Ф.* Община и общество. Основные понятия чистой социологии. М.: Владимир Даль, 2002 (*Tönnies F.* Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie. Berlin: Karl Curtius, 1926).
11. *Салтер Ф.К.* Этнические генетические интересы и биополитика // Философия науки. Новосибирск, 2002. № 4(16).
12. *Плюснин Ю.М.* Малые города России. М.: МОНФ, 2001.
13. *Cavalli-Sforza L.L., Bodmer W.F.* The genetics of human populations. Mineola, NY: Dover, 1999/1971.
14. *Плюснин Ю.М.* Поморы. Население побережий Белого моря в годы кризиса, 1995–2001. – Новосибирск: НГУ, 2003.
15. *Кордонский С.Г.* Ресурсное государство: от репрессий к депрессиям. М.: ОЛМА-Пресс, 2007.