

ДМИТРИЙ КОТЕЛЕНКО

Инновации в условиях архаизации

Местное самоуправление в сельской местности в Южном федеральном округе

Реализация любой реформы сопряжена со множеством трудностей. Учесть весь комплекс факторов, влияющих на ее реализацию, достаточно сложно, поэтому неудивительно, что результаты не всегда и не в полной мере соответствуют первоначальному замыслу. Анализ реальных итогов первых этапов муниципальной реформы позволяет предложить ряд рекомендаций по ее корректировке.

Формальные результаты, достигнутые в этот период (2003—2008), неоспоримы. Они, как обоснованно отмечают Т. Арсеньева и А. Руденко, внесли в российское общество ряд позитивных социальных инноваций: в основном отрегулирована федеральная и региональная нормативная база, созданы новые муниципальные образования, установлены их границы и статусы; практически отлажены процедуры муниципальных выборов и сформированы органы местного самоуправления; разработана и внедрена система муниципальных правовых актов, уставы муниципальных образований прошли государственную регистрацию и четко разграничили полномочия глав представительных

и исполнительных органов местного самоуправления; завершается процесс разграничения прав собственности на имущество, находящееся на территории муниципальных образований; определены расходы и источники доходов в бюджеты поселений; разработаны стратегии развития социально-экономической сферы муниципальных образований; начата работа по формированию корпуса квалифицированных кадров¹.

Тем не менее реальные результаты не столь однозначны. На наш взгляд, существуют две главные проблемы, связанные с реализацией рассматриваемой реформы, — отсутствие адекватной экономической базы для местного самоуправления и отчуждение муниципальной власти от населения. Причем в обоих случаях действуют не факторы опережающего социального развития, а, напротив, инерция постсоветского системного кризиса, возродившего к жизни архаические практики (например: в экономике — откат к натуральному хозяйству,

¹ См. Т. Арсеньева, А. Руденко. Оценка готовности муниципальных образований к новому этапу муниципальной реформы. — «Власть». 2009. № 8. С. 120.

КОТЕЛЕНКО Дмитрий Геннадьевич — ученый секретарь Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН (Ростов-на-Дону), кандидат политических наук.

Работа выполнена по гранту Президента РФ «Международная периферия как зона социально-экономической депрессии, дефицита власти и контроля: проблемы и пути решения (на примере южного макрорегиона)».

в сфере управления — расцвет примитивных практик власти, клановости и коррупции).

Экономическая база. По замыслу реформаторов муниципалитеты должны быть финансово самостоятельными и одновременно с этим отвечать критерию «шаговой доступности». Однако на выходе отказ от «бездумного укрупнения» обернулся излишней дробностью муниципалитетов, что, соответственно, обеспечило им скудную доходную базу. Чрезмерная раздробленность муниципальных образований приводит к дефициту источников формирования их финансового потенциала. Если в России в ходе муниципальных реформ количество муниципальных образований увеличилось, то мировой опыт дает обратные примеры: в Дании реформа 2007 года привела к более чем 10-кратному сокращению числа муниципальных образований².

Хотя российская бюджетная система слишком запутана, как отмечают эксперты³, нетрудно увидеть, что в настоящее время свыше 90 процентов муниципальных образований являются дотационными. Большая часть собранных налогов (50 процентов) оседает в федеральном, региональном (30 процентов) и районном (20 процентов) бюджетах, тогда как на места едва доходит 10 процентов общей суммы. Значительная часть средств, собранных на местах, проходит через все уровни бюджетной системы, чтобы вернуться в виде безвозмездных поступлений (дотации, субсидии, субвенции). Только крупные города имеют перевес собственных налоговых

и неналоговых доходов над безвозмездными поступлениями (субсидии, дотации, субвенции).

Основной источник налоговых поступлений в региональные и местные бюджеты — налог на доходы физических лиц (НДФЛ), хотя он в разы уступает безвозмездным поступлениям. Как отмечают эксперты, НДФЛ при более справедливом его распределении мог бы стать более весомым источником доходов муниципалитетов (даже для большинства регионов именно этот налог обеспечивает самые существенные поступления). НДФЛ привязан к уровню зарплат: повышение уровня оплаты труда на местах должно приводить к росту местных доходов. Но уровень зарплат на местах остается крайне низким. И дело не только в экономических реалиях, но и в принципиальной нежелании крупных работодателей на местах, как правило, поголовно представленных в районных и городских собраниях депутатов, менять сложившуюся ситуацию. Что же реально стимулирует существующая система?

Проблема не только и не столько в поиске дополнительных источников дохода. Проблема в самой системе. Например, В. Путин предлагает передать на уровень муниципалитетов все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов. Но очевидно, что эти деньги могут уйти на «помощь» крупным собственникам района (города), а не на развитие конкретной территории. Такой исход можно прогнозировать хотя бы с учетом реального состава советов депутатов районных и городских собраний: в основном это крупные местные предприниматели, с которых собственно и будет собираться налог.

Замысел муниципальной реформы противоречит объективным тенден-

² См. В. О. Бердичевская. Налоговый потенциал муниципального образования и методы его оценки. — «Наука и экономика». 2010. № 3. С. 18.

³ См. «Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований. Июнь — ноябрь 2008 г.» Под общ. ред. И. Ю. Юргенса. М., 2009. С. 76.

циям пространственного развития. Общеизвестным стал тезис о депопуляции села и росте региональных столиц. В постсоветский период с карты исчезло до 30 тысяч деревень и сел. Продолжает увеличиваться количество мельчайших сел⁴, активно идут процессы разрушения малых городов и поселков городского типа⁵. Модернизацию региональных столиц сопровождали архаизация остальных территорий, «негативный социальный отбор» в глубинке⁶.

Несмотря на это сохранение существующей сети поселений остается приоритетом государственной политики. Государственные программы поддержки села фактически приводят к сохранению натурального хозяй-

ства⁷. На аграрном Юге, где примерно половина из 23 миллионов населения проживает на селе, только Кубань демонстрирует высокие показатели сельхозпроизводства. Зарплаты в сельской местности не соответствуют реальному прожиточному минимуму. В условиях отсутствия господдержки даже «эффективные» предприятия не способны обеспечить их пристойный уровень.

Практически в каждом регионе сегодня сложилась своя зона(ы) депрессии, характеризующаяся деградацией системы производства, устойчивой депопуляцией, снижением качества человеческих ресурсов, криминализацией и т. д. Как правило, эти территории максимально удалены от региональных столиц (см. Рис. 1).

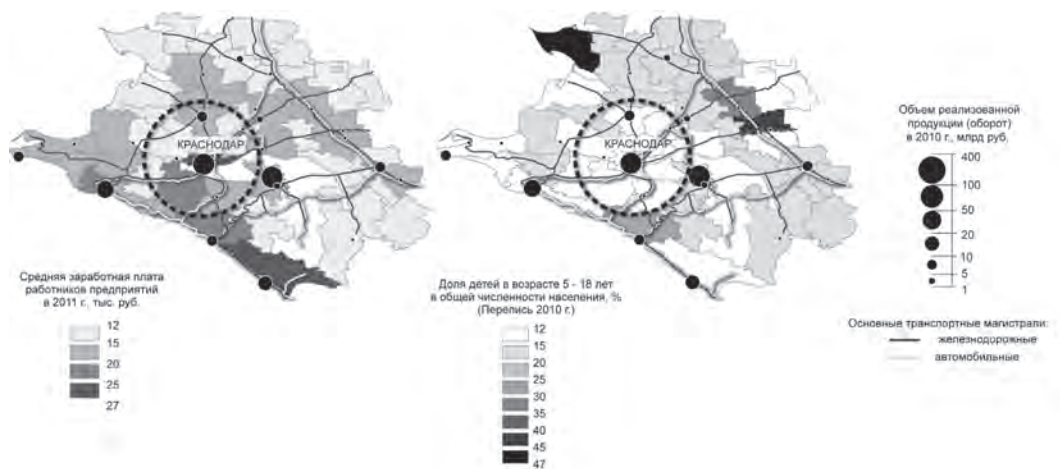


Рис. 1. Внутрирегиональная поляризация (на примере Краснодарского края)

Районы, находящиеся на окраине сопредельных субъектов Федерации,

⁴ См. «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003—2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития». М., 2010.

⁵ См. Э. Маркварт. Реструктуризация муниципальных образований: предпосылки, интересы, методы. — «Труды Института системного анализа РАН». 2010. Т. 56. С. 144.

⁶ См. А. И. Трейвиш. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М., 2009. С. 153.

зачастую образуют территориальную целостность — своего рода «пояс неразвития», представляющий собой зону, условно говоря, двойной социально-экономической депрессии, характеризующийся самоподдерживающейся негативной динамикой. Для описания этих территорий мы ис-

⁷ См. О. А. Оберемко. Что поддерживает ПНП «Развитие АПК», поддерживая ЛПХ? — «Мир России». 2008. № 2. С. 93—95.

пользуем понятие «*межрегиональная периферия*» (см. Рис. 2). В связи с этим сохранение существующей «нарезки» муниципальных образований (районы и города) лишь консервирует проблему. Сегодняшняя сетка районов некритически заимствована из советского прошлого, когда район представлял собой хозяйственную единицу,

замыкал на себе ряд производственных функций (например, число МТК, обслуживавших группы колхозов, в основном соответствовало количеству административных районов). То же касается и сельских поселений, границы которых прочерчены по границам давно развалившихся и приватизированных по частям колхозов.

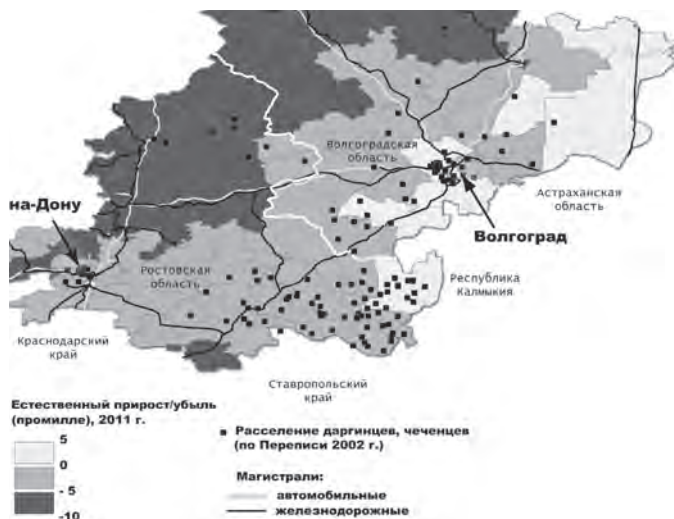


Рис. 2. Депрессивные районы Ростовской и Волгоградской областей

Таким образом, в экономическом плане муниципальные районы сложно рассматривать в качестве опорных точек развития. Альтернативной могли бы стать крупные и средние города, которые уже сегодня в качестве социально-экономических центров обслуживают целые субрегионы (особенно на удаленных территориях).

Этот тезис подтверждает размещение крупных предприятий (см. Рис. 3). На Юге они сосредоточены, как правило, в крупных и средних городах, а также на пересечении основных транспортных магистралей, к которым, как отмечает С. Кордонский, давно тяготеет активное население страны⁸.

Качество управления. Почему вместо «школы демократии» для населения местная власть превратилась в ресурс для избранных, была присвоена местными кланами? Почему местные жители проявляют ограниченный интерес к участию в местном самоуправлении?

Ответ на первый вопрос требует уточнения: ситуация в городах и муниципальных районах несколько отличается. В городах имеется некая критическая масса населения, достаточно высокая концентрация интересов различных групп. Все это препятствует монополизации властного ресурса какой-либо одной группой. Об этом свидетельствуют регулярные скандалы в городах (конфликты мэров и глав городских собраний), раз-

⁸ См. С. Кордонский. Россия. Поместная Федерация. М., 2010. С. 59.

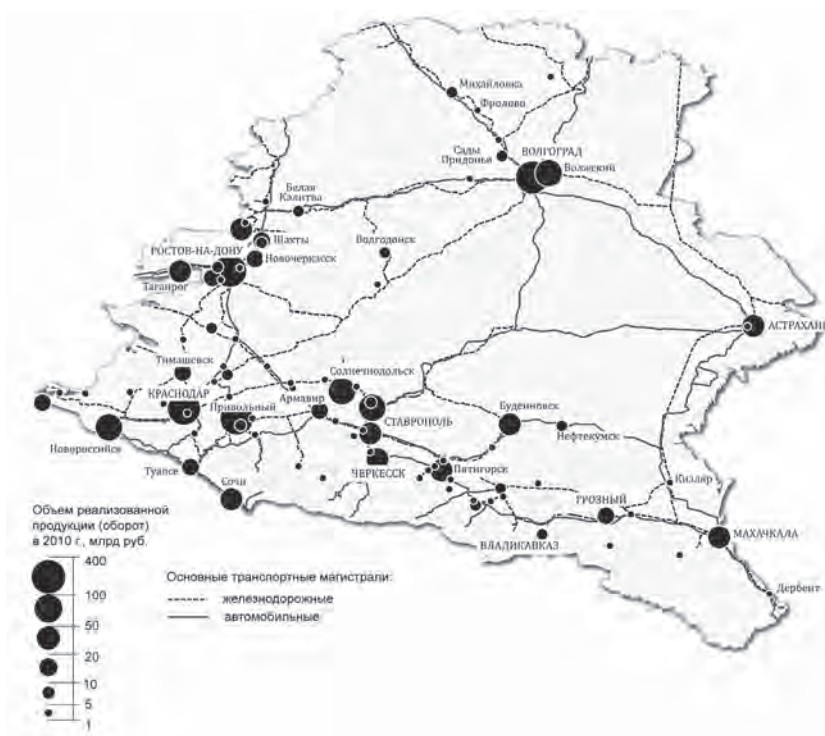


Рис. 3. 350 крупнейших предприятий Юга России, 2010 г. (по данным «Эксперт-Юг»)

облачения громких фактов коррупции. В то же время борьба с коррупцией в органах власти практически не ведется в удаленных (в том числе от

транспортных магистралей) районах. По крайней мере, об этом свидетельствует собранная нами из открытых источников база данных (см. Рис. 4).

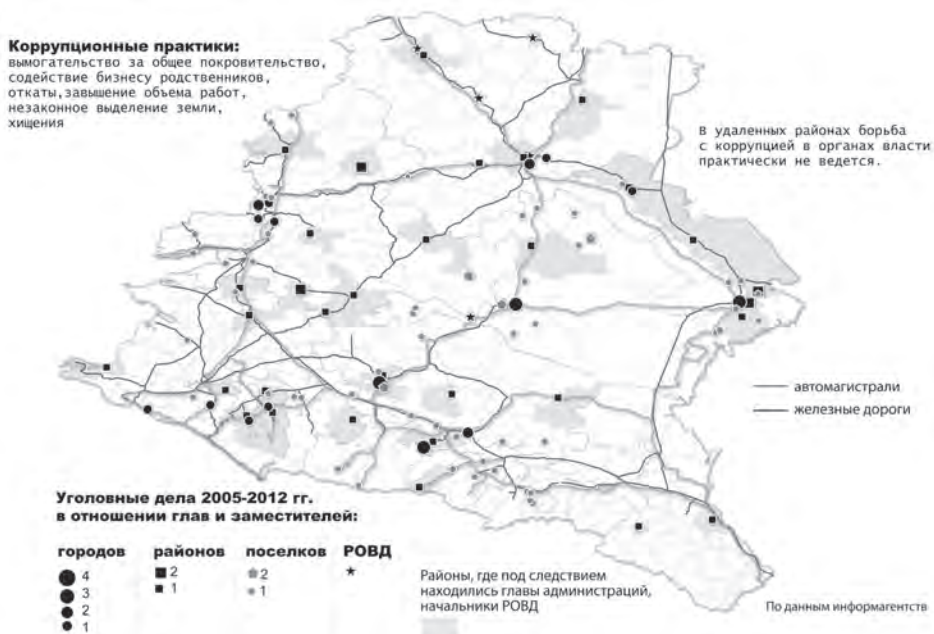


Рис. 4. Коррупция в местных органах власти Юга России

Случай станции Куцевской очень важен для понимания реальных механизмов осуществления власти на местах. На наш взгляд, Куцевская стала примером, отразившим ключевые особенности всей системы местной власти в регионе: негативные стимулы, заложенные в системе, в этом случае были реализованы наиболее полно. Отсюда можно сделать вывод, что расслоение элит на разных уровнях власти завершилось: властные группировки воспроизводятся каждая на своем уровне — региональном или местном. При этом произошло сращивание элит на каждом из этих уровней. В итоге, приватизированная власть начинает функционировать

как криминальная корпорация (см. Рис. 5). На локальном уровне, где отсутствуют достаточный масштаб и состоятельность, где нет критической массы населения, а большую роль играют личные отношения (местная элита знает друг друга в лицо), сговор и круговая порука возникают автоматически. Совпадение пространственных компетенций — суд, прокуратура, РОВД и т. д. — создает к этому предпосылки. Случай станции Куцевская наглядно продемонстрировал, что в случае сращивания криминальных и властных структур блокируется реализация общественных благ: суд не производит справедливость, милиция не гарантирует безопасность.

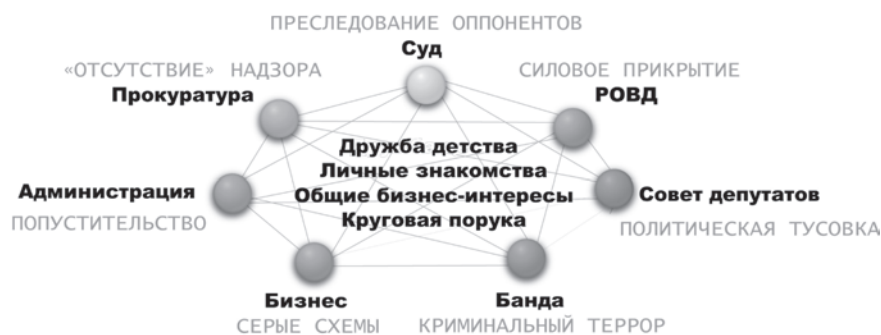


Рис. 5. Куцевское криминальное сообщество

Опыт Куцевки свидетельствует, что вся местная «элита» была либо лично, либо через доверенных лиц представлена в Совете депутатов района. Тогда как сам глава района особенно ничего не решал — он являлся фигурой чисто технической. Ведь на местах существовали более значимые должности, имеющие силовой ресурс, — милицейские начальники, прокуроры, судьи.

Наиболее подходящий термин для описания эволюции местных властных сообществ — «феодализация». Ярким проявлением этого является вымогательство взяток представителями власти за «общее покровительство» предпринимательской деятель-

ности (то есть даже не за конкретные услуги). Это стало возможным благодаря тому, что властный ресурс на конкретной территории стал рассматриваться как «поместье» (в терминологии С. Кордонского). В наибольшей степени это характерно для сельских районов. В городах же больше распространены такие проявления коррупции, которые ближе к взаимовыгодному обмену, торговле (в том числе использование служебного положения для обеспечения работы собственного бизнеса и бизнеса родственников), а не взиманию дани.

Феодализм, как удачно выразился У. Эко, представляет собой повсеместно отгораживание всего и вся (стены

замков, сословия, закрытые корпорации т. д.). В этом смысле районы демонстрируют ряд характерных черт:

— экономическую инкапсуляцию: они слабо связаны между собой экономически (производят одно и то же, нет оснований для обмена);

— расслоение населения на тех, кто имеет доступ к власти и собственности, и всех остальных;

— повсеместное распространение клановости и кумовства, поскольку в условиях социального кризиса возобладал этос выживания; при этом снижение уровня социального доверия привело к деградации широкого массива социальных связей: коммуникация все больше сосредоточена в рамках самого ближайшего окружения;

— рост фактора внеэкономического принуждения и усиление акторов, имеющих доступ к силовому ресурсу; как показал ряд громких коррупционных скандалов, в последнее время вырисовывается новая тенденция — отдельные районы попадают под контроль полицейских группировок (для сравнения: в Куцевском районе центральной фигурой были все-таки «просто» бандиты, хотя и имевшие связи в РОВД).

Подобная архаизация, на наш взгляд, обусловлена тем, что на местах отсутствует критическая масса населения, ресурсов и конкурирующих групп влияния. Чтобы привлечь население, заинтересовать других игроков, нужно предоставить гораздо большие, чем сейчас, полномочия и ресурсы. Причем одними дополнительными налоговыми или безвозмездными поступлениями эту задачу не решить. Необходимо реальное укрупнение муниципалитетов. И не в два-три раза (в этом случае группы влияния все еще будут способны договориться), а раз в десять, чтобы ни один альянс кланов не мог получить монопольного положения.

О поселенческом уровне местного самоуправления сложно сказать что-либо позитивное. На наш взгляд, он достаточно невразумителен, что проявляется как в финансировании, так и в полномочиях и кадровом обеспечении. В конкретных поселениях было бы достаточно иметь назначаемых администраторов (и это с учетом того, что их содержание уже сейчас нередко превышает собственные, весьма скудные доходы поселений). Анализ коррупционных практик на Юге, получивших распространение в 2005—2012 годах, показал: больше всего расследований осуществляется именно в отношении глав поселений (присвоение средств, взятки за разрешение торговли, выделение участков, завышение объема работ, незаконные списания имущества). Причем масштабы этих злоупотреблений оказываются самыми незначительными.

В целом понять необходимость двухуровневой системы (район—поселение) трудно. Сосуществование на одной территории двух органов местного самоуправления — муниципальных районов и поселений — неизбежно вызывает конкуренцию между ними за ресурсы и поддержку населения. На местах именно районы обладают ключевыми властными рычагами: они обладают функциями по предоставлению межбюджетных трансфертов поселениям, могут влиять на объем их финансовых ресурсов; дублируют целый ряд полномочий; передают право распоряжения землей⁹.

Ответ на второй вопрос, почему местные жители проявляют ограниченный интерес к участию в местном самоуправлении, также связан с недостаточным масштабом последнего. К более активному уча-

⁹ См. И. В. Стародубовская. Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. М., 2010. С. 87.

стию в деятельности местного самоуправления местных жителей могла бы подтолкнуть уверенность в том, что они действительно могут что-то изменить. Для этого необходимы:

— гарантии того, что право принимать решения не будет никем монополизировано;

— гораздо больший по сравнению с нынешним масштаб решаемых задач, внятные перспективы социального развития (благоустройство, коммунальное обслуживание, медицина, образование и т. д. — весь этот круг вопросов относится к функционированию, а не к развитию);

— подкрепление больших задач соответствующими финансовыми ресурсами.

Что же касается правоохранительных органов — весьма заметного игрока на муниципальной сцене, то было бы полезно исключить совпадение их компетенций (когда в одном районе имеется весь комплекс правоохранительных органов, способных реализовать полный цикл правоприменения — от следствия до суда) и формировать их, что называется, внахлест.

Предварительный вариант решения вопроса, на наш взгляд, связан

не только с дальнейшим совершенствованием системы муниципального управления, но и с пересмотром существующей административно-территориальной сетки. Политически и экономически целесообразно объединять существующие муниципальные образования. Это позволит сократить их количество и одновременно увеличит их экономическую, налоговую, демографическую и ресурсную базу. (По этому пути пошел ряд ведомств, в целях оптимизации расходов, перешедших к практике укрупнения, а именно — перехода преимущественно к межрайонной организации.) Однако существует и противоположный взгляд: объединение депрессивных районов или поселений просто создаст конгломерат из депрессивных единиц. Кроме того, трудно оценить насколько необратимы социальные изменения, произошедшие на селе в постсоветский период. В частности, можно ли вообще говорить о перспективах развития местного самоуправления для тех территорий, где остались преимущественно люди преклонного возраста? В любом случае требуется дальнейший научный анализ данной проблемы. ◆