

С.Г. Кордонский,  
Ю.М. Плюснин  
Государственный университет –  
Высшая школа экономики

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ?

---

Реформа местного самоуправления изменила административно-территориальную структуру страны, причем *революционность изменений* осталась практически не замеченной ни гражданами, ни самим государством. В ходе реформы деление поселений страны на города и поселки, села и деревни, административные районы, складывающееся где-то столетиями, где-то десятилетиями, было заменено делением на городские округа, муниципальные районы, сельские и городские поселения. Ряд городов с многолетней историей уездных городов получили подчиненный статус городских поселений. На месте административных районов и в их же границах возникли муниципальные районы с заново заданной функциональной структурой, но по факту сохранившие прежние административные функции и многочисленные межрайонные инспекции и конторы государственных служб, полностью выведенных из подчинения и никак не подконтрольных районным властям. А административные районы больших городов, исчезнув как юридические лица, возродились как внутригородские территории городских округов с небывалым статусом: сохранив многие полномочия прежних районов и даже в полном составе службы и служащих, они теперь не несут ответственности за свои действия. Вероятно, только сельские поселения в результате реформы ничего не потеряли, а приобрели: они не только сохранили функции сельсоветов, но и дополнили их функциями прежних волостей (что находит понимание даже в сознании муниципальных служащих в центральных районах страны, нередко так и называющих сельские поселения).

До введения 131-ФЗ страна была (хотя бы по видимости, особенно после распада СССР) административным целым, в котором контролируемые государством ресурсы распределялись сообразно нормам этого целого. После муниципальных и региональных (95-ФЗ) новаций об единстве норм уже речь не идет. В каждом регионе и муниципалитете складывается свое местное мнение о критериях социальной справедливости при распределении ресурсов в той их части, которая уже не определяется еще сохранившимися нормами социальной

справедливости. Региональные и местные добавки к пенсиям и зарплатам чиновников, номенклатурная приватизация земли и местных ресурсов, участие чиновников в разного рода бизнесах привели к даже внешне заметному росту социального неравенства и, следовательно, к нарушению тех принципов социальной справедливости, которые стремится, как декларируется, проводить в жизнь федеральная власть.

Каждый, кто озаботится вопросом, где и как живут главы поселений, а особенно районов, в любом из муниципалитетов будет впечатлен размахом «демонстративного потребления» в виде особнячков, усадебок с садами и конюшнями, непременно устраиваемых на лучших городских территориях. Особнячки видом своим и местоположением строго соблюдают субординацию, тем более, что местная власть всеми силами стремится к постоянству и имеет в этом успех: в большинстве провинциальных муниципалитетов должности народных избранников занимают по 2–3 срока, а где-то традиция непресекаема с советских времен.

Можно сказать, что местные ресурсы, управление которыми было передано региональным и муниципальным властям, теперь используются в основном для того, чтобы обеспечивать сложившуюся в регионах и муниципалитетах социальную дифференциацию и, соответственно, формы социального неравенства и социальной несправедливости.

Страна, как нам представляется по результатам исследования, стремительно дифференцируется в отношении явных и неявных социальных норм и институтов, регулирующих все формы поведения. Эта дифференциация пока еще не очень заметна в крупных городах и идет в основном на провинциальном муниципальном уровне так, что мордовские муниципалитеты, например, весьма отличаются от сибирских, а московские муниципальные отношения (в той мере, в которой их удастся наблюдать) имеют мало общего с аналогичными отношениями в ближайших к Москве калужских и тверских муниципалитетах; отношения же на юге России (краснодарские, ростовские муниципалитеты) сильно отличны от отношений на севере (вологодские и костромские муниципалитеты).

Хотелось бы подчеркнуть, что эта дифференциация носит принципиально не рыночный, а сословно-распределительный характер.

Государство, приняв 131-ФЗ, видимо считает, что оно освободилось от какой-то части накопленных за советский период социальных обязательств, передав их муниципальной власти. Однако ресурсы, необходимые для их выполнения, остались в распоряжении государства. Поэтому органы местной власти,

выполняя государственные социальные обязательства, имитируют деятельность органов государственного управления в части распределения не им принадлежащих ресурсов.

Сами органы государственной власти, прежде всего региональной, логично, в соответствии с законом рассматривают органы местного самоуправления как внешние по отношению к себе исполнительские структуры с не до конца ясным статусом, что позволяет переложить на них вину за невозможность выполнения разного рода государственных социальных обязательств, апеллируя к общему несовершенству законодательства и, в частности, 131-ФЗ.

Законом 131-ФЗ было проведено разделение полномочий между региональными органами власти и местным самоуправлением, определены источники формирования и формы распоряжения местными бюджетами. На местные органы власти была возложена обязанность частичного выполнения государственных социальных обязательств в области образования, здравоохранения, культуры и многих других – за счет средств, выделяемых регионами на соответствующие цели, так как источники доходов местных бюджетов не позволяют этого делать.

Следовательно, муниципальная власть не является местным самоуправлением по определению. Ведь местное самоуправление предполагает не только и не столько выполнение внешних по отношению к нему социальных обязательств, сколько участие активного населения в мобилизации и распределении местных, поселенческих, собственных ресурсов.

Данные экспертных интервью, опросов населения и анализ результатов голосований<sup>1</sup> на местах повсеместно показывают, что в муниципальных выборах участвуют в основном пенсионеры, служащие разного рода и маргиналы (мобилизуемые претендентами на власть «за наличный расчет»), в общем, *не более трети* населения. Выборы, как это ни парадоксально, чаще всего считаются состоявшимися при явке даже четверти избирателей. Активная часть населения по разным причинам местные выборы обычно игнорирует, и поэтому чаще всего выбранная муниципальная власть – не их власть<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Данная работа основана на материалах исследования, проведенных научно-учебной лабораторией местного самоуправления ГУ ВШЭ в 2005–2009 гг. в более чем 60 муниципалитетах 5 федеральных округов. См. отчет: Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М.: Центр прикладных исследований местного самоуправления, 2009.

<sup>2</sup> «...Ну три процента проголосовали за человека, и он может пройти, даже при большом количестве кандидатов. Вот он прошел в депутаты, и, по сути, его избирают там 10–15 человек при его легитимности в размерах 3%. Потом он тут же

И это, действительно, так. Муниципальная власть представляет интересы «народа», под которым – по факту – понимается совокупность групп населения, в той или иной степени зависимых от ресурсов, распределяемых этой властью. Именно пенсионеры, бюджетники и разного рода служащие и выбирают эту власть, и требуют от нее, чтобы поток распределяемых ею ресурсов не прерывался<sup>3</sup>. «Достаточно пожилое население» составляет 25–30%, которые в составе избирателей достигают доли в 30–40% и даже больше в подавляющем числе муниципалитетов страны.

Поэтому в действительности субъектом муниципальной власти – «народом» – выступает та часть населения (во многом экономически пассивная), которой государственная власть гарантировала в свое время доступ к некоторому минимуму ресурсов, в число которых, кроме всего прочего, входит обеспечение теплом (дрова, газ и электричество) и водоснабжение, жилье и благоустройство, транспорт. Активная часть населения в так понимаемый народ не входит.

Соблюдение государственных обязательств в части обеспечения ресурсами по умолчанию считается социальной справедливостью. Поэтому муниципальные власти – для пассивного населения, ядро которого пенсионеры – выступают в роли институтов, в функции которых входит обеспечение социальной справедливости в части выполнения государственных социальных обязательств.

Люди, занимающие должности в системе муниципальной власти, по закону о муниципальной службе являются муниципальными служащими. Их положение определяется соответствующим федеральным законом. Будучи введенным, этот институт автоматически ставит работников муниципалитетов в статус квазигосударственных служащих. Этот статус вполне соответствует описанной выше социальной функции. В то же время остается не проясненным вопрос о том, кому служат муниципальные служащие. Если они служат государству, выполняя его социальные обязательства, то почему они составляют законодательно зафиксированную отдельную функциональную группу (сословие), а не являются муниципальными государственными служащими, аналогично тому, как работники региональных органов власти являются регио-

---

превращается в какого-либо свадебного генерала». (Из интервью с главой одного из районов Костромской области, 8 апреля 2009 г.)

<sup>3</sup> «...Здесь достаточно пожилое население, естественно, все выборы делают бабушки». (Депутат городского собрания городского поселения Приморье Светлогорского района Калининградской области, 31 марта 2009 г.)

нальными государственными служащими. Если же они должны служить избравшему их народу – населению муниципалитета, то вправе ли государство так определять их статус, как это сделано ныне?

В настоящее время фактически неопределенный социальный статус работников органов местного самоуправления *вполне соответствует* их сегодняшней амбивалентной социальной роли – то ли ущербных государственных служащих, то ли избранников той части народа (пенсионеров, бюджетников-служащих), которая практически полностью зависит от государства.

Существовавшее до принятия 131-ФЗ многообразие поселений и образований общественной жизни в них никуда не исчезло, но оно теперь замаскировано нормами этого закона. Проблема в том, что в результате местная социальная и экономическая жизнь уже не фиксируется статистикой, более того, и не может ею фиксироваться. Ведь конституционно закрепленное раздельное существование государства и местного самоуправления *предполагает* и раздельное ведение статистики. Государственные органы статистики иногда ведут наблюдения за местной жизнью на договорных условиях с органами местного самоуправления, но в большинстве местных бюджетов не предусмотрено средств для организации собственной муниципальной статистики. А федерального закона о муниципальной статистике нет, и непонятно, может ли он быть ввиду конституционной независимости местной власти от государственной.

Региональные власти пытаются искать выходы из «внезапно сложившейся» ситуации привычными методами. Распоряжениями губернатора, региональных министров, глав департаментов (нередко только устными) муниципалитетам до уровня округа, района и городского поселения спускаются срочные распоряжения о предоставлении тех или иных данных. Обычно сроки сбора критичны, а съем объективных показателей нереален. Например, 3 апреля 2009 г. главы муниципалитетов Костромской области получили распоряжение в срок до 3 апреля 2009 г. предоставить информацию о трудоспособном населении, занятом вне территории муниципалитета (трудовых мигрантах, обычно *отходниках*), а также объемах получаемых ими доходов. Естественно, что несмотря на 20–40-процентный *отход* активного населения и весьма приблизительную осведомленность о заработках отходников, информация тотчас ушла «наверх» с цифрами по численности и доходам, где-то даже с «точностью» до рубля и человека.

Государственная статистика теперь основывается в значительной части на «муниципальной статистике», реально отсутствующей. Один из бывших служащих администрации Алтайского края рассказывал нам в ноябре 2007 г.,

что в краевом управлении сельского хозяйства численность государственных служащих подразделения по племенному животноводству насчитывает 162 человека, хотя уже 15 лет как племенного животноводства в крае нет. Но эти люди все эти годы занимаются предоставлением соответствующей отчетности.

Аналогично поступают и в муниципальных администрациях: внезапно возникшая в губернии «статистическая инициатива» пересчитать кого-то и учесть что-то передается поднаioresвшему и многоопытному муниципальному служащему, который обзванивает, в зависимости от задачи, два-три ближайших предприятия или двух-трех старост сельских поселений и, продуктивно используя метод экстраполяции, через час приносит главе искомый результат. Далее осуществляется «остаточная коррекция» в соответствии с прогнозом административной ответственности за ценность предоставляемых сведений, иногда оценку приходится скоординировать с главами соседних муниципалитетов, и вот «своевременная и точная муниципальная статистика» отправляется в губернию. Губерния верит, не проверяя – некому и некогда, – отсылает отчет в федерацию. В результате мы повсеместно наблюдаем такие отчетные данные, как, например, ежегодные 60 тыс. посещений библиотеки жителями городка с населением в 12 тыс. (по 250–300 посетителей каждый рабочий день, хотя, по наблюдениям, за день здесь бывает лишь 2–3 посетителя), или удручающе поголовная болезненность населения, когда все жители города, включая младенцев и лежачих стариков, регулярно через 1–2 недели посещают местных врачей – и так на каждого набирается за год по 30 визитов к врачам.

Получается, что только прямое наблюдение остается практически единственным источником информации о том, что происходит в муниципалитетах. Причем наблюдение, особенно если оно ведется соответствующими «органами», обычно приводит к выводам о полной противозаконности того, что происходит на «местном» уровне. Это показывают сотни «дел», возбужденных по фактам повседневной деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

*Получается, что государство своими действиями по наведению порядка породило некоторое многообразие форм муниципальной жизни, но так как это многообразие не следует прямо из произведенных государством действий, то оно и считается незаконным или противозаконным.*

В муниципальных районах и малых городских поселениях местный бизнес, о развитии которого – в преддверии кризиса – так стали заботиться государственные служащие, в результате действий местной власти по распределению и перераспределению ресурсов монополизировался. Монополистами, ес-

тественно, стали люди, приближенные к муниципальным чиновникам, или сами чиновники в лице их друзей, знакомых и родственников. В ходе исследований нам не удалось обнаружить значимые по районным масштабам бизнесы, которые бы в той или иной мере не принадлежали муниципальным чиновникам или не контролировались ими опосредованно, через участие в доходах. Государственные служащие, несущие службу в муниципалитетах, также в той или иной форме включены в местные бизнесы через своих родственников.

Показательны разнообразием формы «тотального вхождения» администрации в местный бизнес. В одном случае контроль бизнеса у мэра города, во втором – у главы района, в третьем – у местного бизнесмена, и так далее. Но все они совмещают роли и хозяина, и главы муниципалитета – по факту являются помещиками, в «крепости» или в разных степенях зависимости которых находится все местное общество в границах муниципалитета.

В одном из городских округов Тверской области во всех интервью с жителями был высказан в той или иной форме упрек в адрес мэра города (главы городского округа) за его слишком далеко зашедшее стремление контролировать все бизнесы в округе. Кроме того, в последнее время муниципальная ответственность активно продается, но выгоды для города практически нет.

В одном из районов Мордовии главе района за 10 лет нахождения у власти удалось перевести под свой контроль абсолютно весь местный бизнес, скупить все более-менее «живые» сельхозпредприятия и АПК. По словам коммерсантов, торгующих на рынке, глава районной администрации является практически монополистом, которому принадлежит большинство магазинов в городе, пищевые предприятия и оба кафе. Чтобы избавиться от конкурентов, рынок он перенес из центра города на окраину, а продавцов задушил штрафами и разнообразными проверками. Сейчас, по их словам, предприниматели платят за аренду территории рынка, которая также принадлежит главе. Как выразилась одна женщина, «у нас ведь самоуправление, т.е. самоуправство».

Если обычно главы районов за 2–3 срока своего нахождения у власти становятся настоящими помещиками, то нередки и обратные ситуации. Например, в одном из районов Свердловской области весь местный бизнес контролирует бывший начальник исправительной колонии, создавший не только ассоциацию предпринимателей, председателем которой он и является, но и, по словам нашего источника, сумевший провести своих людей как на выборную должность главы округа (председателя Думы городского округа), так и на назначаемую должность главы администрации округа. Не занимая никаких должностей, он обладает реальной властью, контролируя одновременно законодательную и исполнительную власть, да и всю экономическую активность в округе.

В муниципалитетах сформировались особые местные сообщества, которые мы назвали *гражданским обществом служивых людей*, практически полностью контролирующее местную деловую активность. Монополисты – местные чиновники любыми методами и способами вытесняют из экономической жизни тех потенциальных предпринимателей, которые могли бы составить им конкуренцию. Репрессивная активность разного рода проверяющих направляется этими чиновниками обычно на такие, относительно независимые бизнесы. Проверяющие инстанции, выявляя и карая предпринимателей, обычно следуют не из норм законов, так как нарушение этих норм повсеместно, а реализуя общее мнение членов местного гражданского общества служивых людей, пусть и не выраженное в явной форме. Поэтому, с нашей точки зрения, действия федеральных властей, направленные на облегчение условий ведения малого и среднего предпринимательства, обречены на неудачу. Они вероятнее всего будут использованы местными *гражданскими обществами служивых людей* для дальнейшей монополизации местной экономики.

На основании исследований можно сказать, что принятие законов о местном самоуправлении и попытки их реализации породили совершенно новую реальность социальных отношений, формальных и неформальных организаций и типов поведения, для описания которой пока не хватает ни концептуальных, ни иных ресурсов. Однако уже из проведенных наблюдений более-менее ясно, что общепринятые в научном и экспертном сообществах представления о местном самоуправлении и его отношениях с государственной властью и населением не слишком адекватны. В связи с этим возникает вопрос, что же следует сделать.

Радикальное решение – отмена 131-ФЗ сейчас, с нашей точки зрения, принесет не меньше вреда, чем его непродуманное принятие в 2003 г. Поправки к закону вряд ли могут изменить ситуацию, так как сама *концепция* закона представляется неадекватной. Поэтому разработка и реализация поправок так же бессмысленны, как и борьба с самим законом.

Нам представляется необходимым прекращение попыток «переломить через колено» местные и региональные власти и силой заставить их действовать так, как предусмотрено законами о местном самоуправлении и нормативно-правовыми актами региональной власти, а не как требует реальная жизнь. Эти попытки приведут только к увеличению количества государственных чиновников, исполняющих репрессивные функции. И при этом не будут иметь никакого успеха в «переломе» течения реальной общественной жизни.

Возникшая в ходе реформы местного самоуправления некая новая реальность нуждается, с нашей точки зрения, не во втискивании ее в нормы суще-



ствующих законов, а в пристальном наблюдении и изучении уже сложившегося многообразия социальных, экономических и территориальных форм организации поселенческой жизни. Попытки разработать унифицированную систему местного самоуправления силами столичных экспертов, знающих по большей части о местном самоуправлении только то, что оно где-то за границей есть, нам представляются заведомо неадекватными.

Не может быть единообразной системы местного самоуправления для огромной страны, системы, пренебрегающей географическим, этническим, политическим, культурным и экономическим многообразием жизни в городах и селах Российской Федерации. Кроме того, в значительном числе поселений, где уже нет или в скором времени не будет активного населения, вовсе не имеет смысла выстраивать местное самоуправление. Для таких *выморочных* по сути своей поселений должны быть отработаны формы государственного управления.

## **Литература**

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