

**Скалон В.А.**

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА

## Аннотация

*Материал посвящен анализу феномена местного самоуправления с точки зрения новой институциональной теории. В частности, в работе предпринят анализ институциональных издержек, которые несут местные администрации малых городов и районов в процессе исполнения своих функций. В значительной мере это издержки непроизводительные, ухудшающие качество муниципального управления. Введено понятие непроизводительных институциональных издержек и предложена их классификация по генезису.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление; муниципальное управление; непроизводительные институциональные издержки; качество управления; местные администрации.

Целью данной статьи является анализ функций местного самоуправления (далее – МСУ) и наблюдаемых в этой сфере проблем с позиций новой институциональной теории. Для этого мы произведем теоретическое обоснование необходимости МСУ и сформулируем набор общих функций и принципов организации, обусловленных природой данного феномена. Затем мы сравним некоторые реальные практики МСУ на примере муниципалитетов малых городов, сел и районов и попытаемся выявить институциональные причины наблюдаемых проблем. Соображения автора опираются на обширный эмпирический материал, собранный в ходе полевых исследований, проведенных им в 2008–2009 гг. в составе Лаборатории муниципального управления при факультете Государственного и муниципального управления Научно-исследовательского университета «Высшей школы экономики».

Долгосрочное преуспевание общества в условиях конкуренции возможно только в том случае, если существующие в нем нормы способствуют преуспеванию (в первую очередь экономическому, но не только) его членов [25, 13]. Поскольку основным условием человеческой деятельности является ограниченность ресурсов (материальных, интеллектуальных и т.п.), преуспевание общества будет зависеть от системы использования ограниченных ресурсов<sup>1</sup>. Такое использование ресурсов, которое способствует повышению благополучия максимального числа членов общества в долгосрочном периоде, мы будем называть эффективным (с точки зрения общества).

Знание о наиболее эффективном способе использования ресурсов и самом их наличии также является ресурсом и содержится в обществе в распределенном виде: его носителями являются отдельные индивиды, а его сбор и использование сопряжены с издержками [25]. Это приводит к необходимости существования систем его децентрализованного использования.

С учетом того, что люди всегда стремятся к улучшению своего физического и/или морального состояния, понимаемого субъективно<sup>2</sup> [11], мы можем заключить, что они будут стремиться к наиболее оптимальному (с точки зрения индивидуальной целевой функции, включающей, в частности, минимизацию усилий) использованию имеющихся ресурсов. С учетом принципиальной невозможности централизованного учета всего массива рассеянного знания [12], задача государства сводится в первую очередь к формированию такой институциональной среды, которая будет способствовать эффективному использованию ограниченных ресурсов его членами (реализующими целевую функцию в условиях ограничений). В частности, такая институциональная среда должна повышать издержки общественноопасного поведения<sup>3</sup> и снижать издержки всех остальных (желательных с точки зрения общества) форм активности. Таким образом, оценивая институциональную среду, можно считать ее «хорошей» в том случае, если она расширяет возможности для достижения индивидуальных целей для наибольшего количества членов общества в долгосрочном периоде.

Как следствие, качество конкретной нормы выражается в сравнительном уровне непроизводительных институциональных издержек, возникающих в обществе в результате ее действия. Мы используем термин «непроизводительные институциональные издержки» как гипероним к устоявшемуся термину «административные барьеры». Помимо последних к непроизводительным относятся издержки, создаваемые неформальными институтами, а также издержки, являющиеся косвенным следствием «плохих» институтов.

Непроизводительные институциональные издержки мы противопоставляем «нормальным» – необходимым и неизбежным при данном состоянии общества (например, затраты на существование образовательных, здравоохранительных и попечительских институтов; издержки общественноопасного поведения). Непроизводительные издержки приводят исключительно к снижению эффективности использования ресурсов. При этом, в отличие от «нормальных», они не являются неизбежными.

Нередко отнесение конкретного вида издержек к той или иной категории – вопрос спорный. «Граница, разделяющая правила, способствующие созданию стоимости, и административные барьеры, очень тонка. Например, правило, требующее регистрации некоторых типов сделок, в принципе полезно их сторонам, поскольку повышает уровень надежности спецификации прав собственности на предмет сделки (если эта плата за регистрацию ниже, чем ожидаемые ущербы от нарушения этих прав). Однако стоит плате за регистрацию превысить величину ущерба, как соответствующее правило превращается в административный барьер, препятствующий заключению сделок либо вытесняющий часть сделок в область теневого оборота» [1, 23].

Можно заключить, что информация о том, может та или иная норма быть барьером (создает ли она непроизводительные издержки), также является частью рассеянного знания, в массе своей недоступного централизованному учету. Следовательно, создание норм тоже нуждается в децентрализованном механизме, способном учитывать бесчисленные особенности территории и гибко настраивать институциональную среду для снижения непроизводительных издержек. Именно таким механизмом является местное самоуправление.

Приближенность субъекта МСУ к объекту управления позволяет с меньшими издержками использовать рассеянное знание: как за счет непосредственного знакомства субъекта управления с локальными условиями, так и за счет того, что издержки координации для заинтересованных лиц на местном уровне значительно меньше [14]. Меньше и издержки контроля качества предоставляемых властью услуг, поскольку он практически осуществляется на личном уровне, непосредственно самим потребителем.

Роль децентрализованных систем типа МСУ тем больше, чем выше издержки централизованного использования рассеянного знания. В России, в силу обширности территории и разнообразия местных условий, эти издержки чрезвычайно высоки по сравнению, к примеру, с европейскими странами.

Посредством институциональной среды власть (в частности, местная) влияет на индивидов и в социально-психологическом плане. «Успешное снижение формальными институтами степени неопределенности или поощрение неформальными институтами индивидуального накопления богатства повышает степень рациональности поведения» [28]. Непомерные издержки хозяйственной деятельности в рамках закона приводят к уходу бизнеса «в тень» [22] и легитимизации криминального поведения. Разрушение общинного уклада и создание новых социальных стереотипов были одними из целей аграрной реформы начала XX в. [5], поскольку эта традиция препятствовала возникновению сильных и самостоятельных собственников [2]. Муниципальная власть обладает такими возможностями социального воздействия, как поощрение эффективных собственников, мотивация граждан к проявлению гражданской позиции, создание условий для развития институтов гражданского общества и возникновения политического диалога, поддержание стабильности и предсказуемости

среды (например, внятная и стимулирующая экономическая политика), поддержка, поощрение, распространение «полезного» опыта (например, инициация в школах и колледжах различных форм практического обучения детей; приглашение экспертов и организация подготовки/переподготовки хозяйствующих субъектов).

Руководствуясь данной логикой (использование рассеянного знания, более полный учет интересов получателей услуг, социальная роль местной власти), из общих для публичной власти функций мы выделяем те, которые характерны для муниципального уровня.

*Снижение непроизводительных институциональных издержек для хозяйствующих на территории муниципалитета субъектов (в первую очередь защита прав собственности).* Исполнению этой функции служат: прозрачная и легитимная экономическая политика, общеизвестная и понятная стратегия развития, качественная судебная система.

*Оказание некоторых услуг с меньшими затратами, чем это могли бы сделать органы государственной власти (ОГВ) или рыночные агенты.* Например, муниципальные школы, больницы, милиция.

*Социальное воздействие на местное сообщество.* Например, поощрение рационального экономического поведения в отношении используемых ресурсов [6].

Данный набор функций местной власти является общим. Конкретный набор вопросов местного значения и муниципальных полномочий является производным от него, и соответствие институциональной среды МСУ набору перечисленных функций может являться критерием оценки качества. Таким образом, в нашем анализе мы пользуемся перечисленными функциями как неким эталоном, с которым сравниваем реальные функции местной власти.

Проблема использования рассеянного знания относится не только к управлению системой, но и к исследовательской деятельности. Зависимость «качества» нормы от множества факторов, с трудом поддающихся учету (в силу сугубо местного значения, низкой степени документированности, новизны), затрудняет, порой до невозможности, их строго формализованную оценку. К этому надо прибавить низкое качество муниципальной статистики [10]. В таких условиях наиболее подходящим инструментом является качественное исследование [18]. Глубокое интервью с экспертами, людьми, включенными в жизнь муниципалитета, позволяет получить сведения о том, как именно воздействует та или иная норма на акторов, выявить неучтенные факторы.

Поскольку конкуренция институтов происходит и на микроуровне [24], выбор индивидов между следованием тому или иному институту дает ключ к оценке их качества. Повсеместное распространение сетевых (неформальных, внеформальных) взаимодействий, в том числе коррупции, свидетельствует о низком качестве институтов, которых однозначно избегают хозяйствующие субъекты. Наличие «внелегальных» форм хозяйственной деятельности [22] трудно оценить количественно, но нельзя не заметить как качественный фактор.

Учитывая общность формальных институтов, действующих на территории Российской Федерации, а также принципиальную общность потребностей действующих в ее рамках индивидов, мы находим правомочной определенную степень индуктивного обобщения результатов наблюдений. В то же время применяемая нами генерализация отличается от предсказания о конкретном состоянии системы (например, муниципалитета) в тот или иной момент в будущем. Такого рода предсказания невозможны ввиду ограниченности человеческого знания. В отношении социальных систем возможно только структурное предсказание (pattern prediction) [25].

Понимая ограниченность применяемого анализа, автор уверен, что выявленные в ходе полевых исследований и перечисленные в данном материале проблемы могут быть рассмотрены не только как частные прецеденты, но и как закономерные проявления действия институциональной среды МСУ. Данный анализ не претендует на полноту (в силу изложенных выше соображений), тем не менее в нем изложены основные из обнаруженных проблем.

Выделенный нами спектр непроизводительных издержек, прямо или косвенно создаваемых неадекватной институциональной структурой, представлен на схеме (см. рис. 1).

Рисунок 1



## 1. Издержки, создаваемые формальными нормами

К формальным нормам относятся те, за соблюдением которых следит специализированный орган [7]. В первую очередь это законодательство. Соответственно, к данной категории издержек относятся те, которые несут акторы, пытающиеся действовать в рамках этих норм.

1.1. Основной закон о местном самоуправлении [15] в сегодняшнем виде по большей части предписывает жесткую структуру отношений между муниципалитетами одного уровня и между муниципалитетами и ОГВ [8].

Горизонтальное взаимодействие между муниципалитетами на одной территории (например, района и поселений) при формальной их независимости друг от друга вынужденно переходит в область неформального и внеформального взаимодействия [17]. Это снижает управляемость, увеличивает издержки ведения переговоров и ставит благополучие района в зависимость от таких случайных факторов, как личные отношения глав администраций.

В ходе исследований респонденты неоднократно отмечали, что выделение средств на крупные проекты сильно зависит от личных связей главы района. В этих условиях «выбивание» денег приобретает характер производительной деятельности, отнимая существенное время у глав администраций.

По нашим наблюдениям, у региональных чиновников имеются возможности произвольного наказания местных властей, используемые для управления. Например, при формальной независимости муниципального района от регионального уровня, по словам наших респондентов, де-факто район может быть на «ручном управлении» (такова ситуация, например, в Костромской области (см. [16])).

Большое число муниципальных образований создает поток информации (возможно, даже избыточный), для обработки которой требуется расширение бюрократического аппарата региональных ОГВ. В некоторых областях (например, Смоленской) региональная власть минимизирует взаимодействие с поселениями, осуществляя его через районную администрацию. На наш взгляд, это является наглядным примером того, как акторы избегают издержек, создаваемых формальными нормами.

1.2. Иные формальные нормы (начиная от антикоррупционного законодательства и заканчивая региональными нормативно-правовыми актами), регулирующие деятельность местных администраций, отвлекают усилия администраций на решение «лишних» задач, снижая их управленческий потенциал и эффективность контроля их деятельности. Одной из наиболее существенных проблем является избыточная отчетность, которую местные администрации обязаны предоставлять различным ведомствам. По словам главы Кологривского городского поселения, для участия в программе по ремонту ветхого жилья его администрации «пришлось предоставить 2400 документов в 3 экземплярах. Затем 6 раз переделывать эти документы. 12 раз отчитывались перед проверяющими. Проверка идет со стороны прокуратуры, губернатора».

По оценкам экспертов, работа с документами (по большей части отчетными) занимает 50–70% времени работы местной администрации. Такое количество отчетности требует увеличения штата как в местных администрациях (в условиях дефицита квалифицированных кадров), так и в контролирующих ведомствах. Неизбежным следствием бюрократической формы контроля является работа «на показатель», а следовательно, снижение качества исполнения муниципальными администрациями своих функций. Как указывают некоторые главы администраций, работа «на показатель» и «бессилие» местной власти приводят к снижению квалификации кадров администраций.

В частности, чрезмерность давления, оказываемого на муниципалитеты со стороны прокуратуры, была признана официально [21].

По словам наших респондентов, сегодня местная администрация практически лишена возможности управления развитием территории. Из-за ограниченности собственных доходов муниципальных образований фискальные рычаги, позволяющие осуществлять собственную экономическую политику, здесь практически отсутствуют. Данная ситуация отмечается и другими экспертами: «Дефицитность финансовых ресурсов не позволяет органам местного самоуправления заявить о себе как о самостоятельном институте народной власти» [6]. Более состоятельны в этом отношении муниципальные образования, имеющие стабильный собственный доход (например, от градообразующего предприятия). Так, администрация посещенного автором Десногорска (город обслуживает Смоленскую АЭС) может позволить себе самостоятельно осуществлять масштабные проекты (внедрение энергосберегающих технологий) и поддерживать местный бизнес.

Ограничены также возможности муниципальных администраций и местных сообществ в области нормотворчества, что не позволяет организовать работу или структуру местных администраций более эффективно (например, оптимизировать размеры муниципалитета для лучшего исполнения функций в тех случаях, когда это необходимо [9]). Впрочем, с принятием изменений в 131-ФЗ, позволяющих образование административного центра, в этом направлении наметились позитивные перемены.

Политический процесс на местах затруднен по причине де-факто высокого контроля со стороны региональных властей. По имеющейся информации, в значительном числе регионов под давлением региональных властей происходит переход к практике назначения глав администраций по контракту (громкий скандал возник, когда этот процесс коснулся крупных городов [19]). Основной причиной этого давления респонденты называют увеличение подконтрольности местной власти региональному уровню за счет решающей роли губернаторов в назначении глав администраций. В то же время наличие двух ветвей власти на местном уровне многим экспертам представляется излишним, поскольку порождает дополнительные издержки ведения переговоров при принятии решений. Судя по нашим наблюдениям, формы народного контроля муниципаль-

ной власти ограничены: прецедентов смещения неэффективных (коррупционных) управленцев мы в ходе исследований не встретили.

В то же время среди жителей часто можно встретить мнение, что местные депутаты представляют интересы не столько своих избирателей, сколько партии власти (об этом свидетельствует и легкость, с которой регион оказывает давление на принятие изменений в уставы муниципалитетов). Соответственно невысок и уровень доверия к местной представительной власти, чему способствует (по словам местных чиновников) «антимунICIPальная кампания» со стороны СМИ. Проведение референдума как альтернативной формы народного волеизъявления по сегодняшним правилам для муниципалитетов слишком затратно (об этом сообщали практически все опрошенные респонденты). Процедура смещения глав муниципалитетов, злоупотребляющих полномочиями, неясна и практически не работает, а если применяется – то обычно «сверху вниз» (Алтайский край, снятие главы г. Барнаула) или на основании уголовного дела (глава г. Братска ушел в отставку, будучи уличен во взятке). Трудности политического процесса усугубляются пассивностью населения и слабостью институтов гражданского общества. Все эти факторы снижают качество политики на муниципальном уровне и потенциал местного самоуправления.

## 2. Издержки, создаваемые неформальными нормами

Обычаи, традиции и прочие неформальные нормы могут быть «полезными» и «вредными» в том же смысле, что и прочие институты. Трудовая этика, политическая культура, традиционное отношение к собственности оказывают сильнейшее влияние на развитие обществ. Неформальные нормы способны создавать высокие издержки для бизнеса и муниципального управления. На местном уровне можно выделить следующие нормы, создающие непроизводительные издержки.

2.1. Культурные традиции, связанные с трудом и богатством. В беседах с предпринимателями Смоленской области, Алтайского края, республики Мордовия и других регионов мы неоднократно сталкивались с жалобами на негативное отношение к ним со стороны населения и оппортунистическое поведение работников. Судя по всему, эта проблема обусловлена не только проблемами обучения. Сравнивая качественные исследования времен имперской России [29] и современные исследования социологов [26, 4], а также наши собственные наблюдения, мы приходим к выводу, что «крестьянская психология» является элементом многовекового социального опыта, сформировавшегося под давлением среды. Проявлениями этого вида социального опыта являются низкая культура труда и низкий уровень достижительной мотивации, высокая степень «усредняющего» влияния локального сообщества, объединение по принципу «свойства» и круговой поруки, агрессивное неприятие «чужаков» и т.п.

Кадровый голод, обусловленный дефицитом трудовых традиций, по оценке многих респондентов, является ключевым фактором, препят-

ствующим расширению успешного бизнеса. Нередко сами предприниматели (даже молодые) не желают расширять свой бизнес, мотивируя это тем, что «им хватает». Впрочем, нередко дело оказывается в том, что предприниматель просто не может расширять бизнес по каким-то объективным причинам. Часто в числе таких причин называется страх, что разросшееся предприятие привлечет внимание «сильных» и бизнес просто отнимут.

2.2. Повсеместно в ходе исследований нам встречались примеры зависимого, безынициативного отношения населения к местным проблемам и муниципальной власти. Общее настроение можно охарактеризовать словами одного из наших респондентов, юриста администрации Дорогобужского городского поселения: «Граждане хотят, чтобы они ничего не платили, ни за что не отвечали, а за них все делали». Причины тому коренятся в социальном опыте, сформированном в условиях патерналистской политики государства [3]. Такая форма поведения, которую глава Демидовского муниципального района эмоционально называет «идеологией червяка», создает высокие издержки для муниципальной власти, вынужденной не только брать на себя функции местного самоуправления, но и много избыточных функций по стимулированию активности населения.

2.3. Отношение населения к власти, и без того традиционно негативное, усугубляется «антимунICIPальной кампанией СМИ», на которую нам жаловались многие респонденты (в частности, в Костромской и Смоленской областях, в Алтайском крае). Кроме того, в тех условиях, в которых сейчас находятся местные администрации, они действительно не могут успешно выполнять многие функции, что делает их удобным «громоотводом» для народного недовольства.

### 3. Косвенные институциональные издержки

Ряд издержек не проявляются прямо в ограничениях, налагаемых тем или иным институтом. Тем не менее их существование всецело обусловлено существующей структурой формальных и неформальных норм.

3.1. Управленческая беспомощность лиц, принимающих решения на местном уровне, приводит к концентрации усилий на краткосрочных целях, со всеми вытекающими последствиями: большинство глав администраций сообщили, что их деятельность направлена на выживание, решение текущих, а не стратегических вопросов.

Только наиболее экономически состоятельные муниципалитеты имеют убедительную стратегию. Дотационные муниципальные образования (которых большинство), по нашим наблюдениям, чаще всего составляют номинальные стратегии «под копирку» с шаблонов, спущенных из региональной администрации (повсеместно – в Смоленской и Костромской областях). Причин тому несколько:

- ограниченность реальных возможностей муниципалитетов по управлению территорией;

- зависимость сколько-нибудь серьезных проектов от решений региональных властей (зачастую обусловленных личными соображениями, «пробивными» качествами главы муниципалитета);
- низкий уровень и непредсказуемость собственных доходов.

Помимо внешних причин, препятствующих осуществлению качественного стратегического управления, существуют и внутренние. Основной причиной является недостаточный уровень квалификации лиц, принимающих решения, и сотрудников администраций. Поскольку многие главы администраций были воспитаны и начали карьеру еще в Советском Союзе, их ориентиры часто не соответствуют изменившимся реалиям. Часто их действия направлены на реанимацию устаревших структур и моделей, например: ориентация на автократические методы управления при незаконности такой практики; ориентация на крупные хозяйства и игнорирование фермеров, даже при условии очевидно большей эффективности их труда. Причиной такого положения отчасти является несовершенство систем распространения успешного управленческого опыта, такого как управленческое консультирование, переподготовка кадров, информационное межмуниципальное взаимодействие и т. п., о чем сообщают многие из опрошенных экспертов.

Тем не менее в ходе наших исследований мы наблюдали стойкую взаимосвязь между уровнем благосостояния муниципалитета и качеством управления. Чем богаче муниципалитет, тем лучше глава администрации понимает стоящие перед ним задачи, тем больше усилий посвящено разработке стратегии развития, тем более результативна экономическая политика местной власти. Это наталкивает нас на вывод, что низкое качество муниципального управления обусловлено в первую очередь законодательными ограничениями на извлечение муниципалитетом собственных доходов и проведение самостоятельной политики.

3.2. В условиях высоких издержек деятельности в рамках закона у местных администраций возникают новые функции, направленные на снижение непроизводительных институциональных издержек акторов или преодоление институциональной инерции.

В некоторых муниципалитетах<sup>4</sup> администрация брала на себя функцию снижения транзакционных издержек бизнеса по преодолению бюрократических преград. Помощь заключается в том, что администрация берет на себя взаимодействие с многочисленными службами (часть из которых ей прямо не подчиняются) и всеми доступными ей средствами старается ускорить процесс прохождения инстанций («продавлирует», «пробивает»: термины, достаточно точно и емко характеризующие свойства регионального уровня власти). Эта функция (отнимающая силы у местных властей) всецело обусловлена высоким уровнем институциональных барьеров.

При пассивности населения на местную администрацию ложится функция иницилирующего воздействия на местное сообщество. Эта деятельность может заключаться в настойчивом стимулировании населения к самоуправлению (формирование ТОСов и ТСЖ, в котором принимают

активное участие местные администрации), распространении экономических знаний (земские образцовые хозяйства) и т.п.

3.3. Межмуниципальное взаимодействие может служить разным целям, таким как совместная работа над проектами, информационный обмен и политическое взаимодействие. По нашим наблюдениям, на сегодняшний день общение между местными администрациями затруднено, носит эпизодический характер и не затрагивает принципиальных вопросов сотрудничества. Съезды, совещания, советы и другие формы координационной деятельности на практике нередко носят формальный характер.

В то же время важнейшим каналом распространения успешных решений является личное знакомство с их результатами. Например, в ходе визита в Сосновый Бор глава администрации Десногорского городского округа был настолько впечатлен эффектом от внедрения энергосберегающих технологий, что сразу по возвращении отдал распоряжение о внедрении аналогичной программы, что позволит его муниципалитету существенно сократить расходы бюджета<sup>5</sup>. По его словам, эффект личного знакомства с технологией был намного сильнее эффекта от рассказов о ней. Можно предположить, что многие управленческие находки сейчас изолированы в границах муниципалитета или, в лучшем случае, области.

Независимое существование большого количества мелких муниципалитетов, размер которых мало зависит от их экономической состоятельности, приводит к сложностям в исполнении возложенных на них полномочий. Так, например, в Шипуновском районе поселения, не имея собственной дорожной техники, вынуждены прибегать к неформальным связям с дорожно-ремонтным управлением. Это положение не способствует надежному исполнению функций.

Подобно тому, как действовала в XIX в. администрация Российской империи, стремясь ограничить политическое значение местного самоуправления [20, 30], сегодняшнее муниципальное законодательство препятствует осуществлению межмуниципального взаимодействия. В «вертикали власти» муниципалитеты находятся в подчиненном положении, несмотря на их конституционную независимость от ОГВ. В этих условиях представители муниципалитетов не могут быть полноценными участниками политического процесса выработки формальных институтов.

3.4. Высокий уровень коррупции является свидетельством неполноценности формальных институтов и способствует снижению издержек, связанных с осуществлением деятельности в рамках закона [27]. Тем не менее идеология борьбы с коррупцией пронизывает все взаимодействие муниципалитетов с ОГВ, хотя результативность соответствующих мероприятий сомнительна. По мнению многих наших респондентов, сама система муниципального управления основывается на недоверии государства к местной власти<sup>6</sup>. Тем не менее нам встречались тяжелые случаи коррупции глав местных администраций, которым массивный бюрократический аппарат контроля, напротив, совершенно не мешал<sup>7</sup>.

## Выводы

Выживание общества зависит от того, каким образом существующая в нем институциональная структура воздействует на использование ресурсов. Обеспечение эффективного использования ресурсов требует создания механизма, способного утилизировать рассеянное знание (являющееся критически важным ресурсом). Местное самоуправление может быть отнесено к таким механизмам. Следовательно, институт местного самоуправления является необходимым условием выживания общества.

Поскольку в силу асимметрии информации местная власть лучше, нежели государственная, осведомлена о проблемах территории и способах их решения, а гражданский контроль деятельности местной власти сравнительно «дешев», контроль государства должен быть сдвинут в сторону оценки показателей конечного результата, а не текущей активности. Соответственно, наиболее эффективным (с точки зрения целей публичной власти) способом организации местного самоуправления нам представляется высокая степень автономности (в том числе финансовой) в четких и предсказуемых институциональных рамках. В первую очередь институциональные рамки местного самоуправления должны регламентировать ответственность органов МСУ, формулировать требования прозрачности к их деятельности и гарантировать равное представительство всех местных групп интересов (как бизнес-, так и гражданского лобби) в политическом процессе.

Формальные нормы, в рамках которых осуществляется местное самоуправление, порождают высокие издержки координации и контроля. В результате как на местном, так и, по нашим предположениям, региональном уровне возникает неоправданно массивная бюрократическая структура.

На практике региональные власти осуществляют директивное управление муниципалитетами, что противоречит не только Конституции Российской Федерации и ратифицированным Россией международным соглашениям, но и самой логике управления столь сложной страной.

Неформальные нормы, распространенные в обществе, являются частью социального опыта, имеющего порой многовековую историю. Издержки, создаваемые этими нормами, чрезвычайно трудно формализовать или исчислить. Даже качественно обозначить их в личной беседе непросто. Тем не менее имеются основания полагать, что именно особенности социального опыта предопределяют многие проблемы экономического развития муниципалитетов и муниципального управления.

Низкое качество институциональной среды проявляется не только в том, что акторы несут трансакционные издержки, осуществляя деятельность в рамках тех или иных норм. Другие категории издержек тоже могут быть обусловлены тем, что какие-то институты плохо функционируют. Например, плохо работающая система управленческого консультирования приводит к тому, что квалификация управленцев снижается. Соответственно, снижается качество управления и растет уровень связанных с этим издержек.

С учетом успешных примеров использования передового опыта в местном самоуправлении и нехватки горизонтального обмена опытом в исследованных муниципалитетах мы заключаем, что эту практику необходимо возобновить. Мы считаем, что практика земских совещаний, опытных хозяйств, обмена опытом с выездом на места встреч муниципальных деятелей и квалифицированных специалистов, командированных правительством, регионом или министерством, сегодня должна изучаться и широко применяться.

Ввиду того что основная масса издержек, снижающих качество муниципального управления, является следствием некачественных институтов, мы находим необходимой в перспективе передачу больших, нежели сейчас, законодательных полномочий на местный уровень для более адекватной «подстройки» формальных норм к местным условиям. Тем не менее на данный момент ввиду низкого уровня квалификации управленцев на местах, низкого уровня развития институтов гражданского общества, слабой финансовой обеспеченности полномочий муниципалитетов эта мера может быть реализована только в ограниченных масштабах.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под ред. А. Аузана, П. Крючковой. – М.: Спрос, 2002.
2. Витте С.Ю. Воспоминания, мемуары: В 2 т. – М.: АСТ, 2002. – Т. 1. 799 с.
3. Геллер М. Машина и винтики. История формирования советского человека. – М.: МИК, – 1994. 336 с.
4. Гудков Л., Дубин Б. Сельская жизнь: рациональность пассивной адаптации / Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2002. – № 6 (62). – С. 23–37.
5. Давыдов М. Столыпинская аграрная реформа: замысел и реализация / Публичная лекция в клубе полит.ру, прочитанная в 21 дек. 2006 года. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/lectures/2007/02/08/davydov.html>.

6. Заусаев В.К., Воронцова Л.С., Быстрицкий С.П., Анисимов А.С. Стратегическое развитие муниципальных образований: методология и практика планирования. – М.: Московский общественный научный фонд, 2007. 298 с.
7. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / Под общей ред. А.А. Аузана. – М.: Инфра-М, 2005. 416 с.
8. Карпов Е.В. Влияние реформы местного самоуправления на текущее и перспективное состояние системы планирования территориального развития // Научный вестник Уральской академии государственной службы. Выпуск № 3 (4). Декабрь 2008. – Режим доступа: <http://vestnik.uara.ru/issue/2008/03/13/>.
9. Китчен Г. Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта Канады? / Тезисы доклада в Институте экономики переходного периода. – 2003. – Режим доступа: [http://www.iet.ru/files/text/confer/2003\\_09\\_25/RestMunic.pdf](http://www.iet.ru/files/text/confer/2003_09_25/RestMunic.pdf).
10. Кордонский С.Г. et al Российская провинция и ее обитатели (опыт наблюдения и попытка описания) // Мир России. – № 1. – 2011.
11. Мизес Л. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. – М.: Экономика, 2000. 878 с.
12. Мизес Л. Социализм. Экономический и социологический анализ. – М.: «Catallaxy», 1994. 416 с.
13. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. 180 с.
14. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. – Новосибирск: ЭКОР, 1998. 432 с.
15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации / Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
16. Плюснин Ю.М., Кордонский С.Г., Скалон В.А. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. – М.: ЦПИ МСУ, 2009. 146 с.
17. Скалон В.А. Малые города и районы – обзор основных проблем // И.И. Орловский и современные проблемы краеведения: Сборник научных статей. – Смоленск: Универсум. – 2009. – С. 256–267.
18. Скалон В.А. Качественные методы в социологическом исследовании малых городов // В сб.: Методология и методика региональных исследований: из прошлого в будущее (К 190-летию со дня рождения Я.А. Соловьева). Материалы школы семинара молодых ученых. – Смоленск: Универсум, 2010. – С. 280–284.
19. Скалон В., Рубченко М. Самоуправление в тисках вертикали // Эксперт. – № 45 (729). – 2010.
20. Скалон В.Ю. Земские вопросы. Очерки и обозрения. – М.: Печатня С.П. Яковлева. – 1882. 235 с.

21. Совместное совещание Минрегиона России и Генпрокуратуры России по проблемам взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления // Сообщение на официальном сайте Министерства регионального развития от 24 декабря 2010 г. ([http://www.minregion.ru/press\\_office/news/1037.html](http://www.minregion.ru/press_office/news/1037.html)).
22. де Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. – М.: Catallaxy. – 1995. 320 с.
23. Тамбовцев В. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства // Вопросы экономики. – № 4. – 2004. – С. 91–106.
24. Тамбовцев В.Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. – 2001. – № 5. – С. 25–38.
25. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. – М.: Новости, 1992. 310 с.
26. Хисамова З. Что подумает сосед Василий? // Эксперт. – № 38 (344). – 2002.
27. Хьюстон Д. Способна ли коррупция улучшить положение дел в экономике? Публикация на сайте <http://www.inliberty.ru>, 2009 г. Режим доступа: <http://www.inliberty.ru/library/study/309/>.
28. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. Р.М. Нуреева. 2-е изд., испр. и доп. В 3-х частях. – М.: МОНФ, 2003. (Цитируется по Интернет-источнику.)
29. Энгельгардт А.Н. Письма из деревни / М.: Алгоритм. – 2001. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ENGLGRDT/index.html>.
30. Ярцев А.А. Земство и государственная власть в 1864–1904 гг. (на материалах северо-западных губерний) // Земский феномен: политологический подход: сборник научных статей. Cannoro: Slavic research center, Hokkaido University. – 2001. – С. 38–96.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Стоит отметить, что неисчерпаемость ресурса в пределах горизонта планирования может привести к ситуации «локальной неограниченности» ресурсов.
- <sup>2</sup> Мы предполагаем, что подавляющее большинство людей стремятся к более или менее традиционно понимаемому благополучию: благосостояние, здоровье, набор определенных моральных благ. Об истинности данного предположения свидетельствуют достижения большинства наук о человеке: от психологии и психиатрии до менеджмента и экономической географии.
- <sup>3</sup> В данном контексте общественноопасное поведение стоит понимать в широком смысле, т. е. не только как прямое нарушение прав и свобод остальных граждан, но и экологически опасное поведение и т.п.
- <sup>4</sup> Десногорский городской округ, Велижское городское поселение.
- <sup>5</sup> По словам главы администрации, программа, при объеме инвестиций порядка 20 млн. руб. (в первый год), позволит сэкономить на потерях тепла 20 млн. руб. в первый же год. Дальнейшее расширение программы на другие субъекты энергопотребления позволит добиться еще более существенной экономии.
- <sup>6</sup> Мы встречали жалобы на анекдотические требования контролирующих органов по проведению антикоррупционной работы в администрациях поселений с коллективом в три человека служащих, притом, что у администраций поселений практически нет возможностей для коррупции.
- <sup>7</sup> Ситуация в Вышневолоцком городском округе, Zubovo-Полянском муниципальном районе.