



Шанс вылезть из дерьма

Развитие местного самоуправления - задача самого самоуправления, у государства другие цели, для него муниципальная реформа - механизм передачи социальных полномочий на уровень ниже.

Муниципальная реформа в России идет несколько лет. За это время местное сообщество не изменилось, зато муниципалитеты обросли новыми полномочиями. Без дополнительных ресурсов такие обременения грозят социальным параличом. Способны ли муниципии справиться с новыми задачами и не забыть о главной функции - развитии системы самоуправления? Об этом мы беседуем с профессором Высшей школы экономики доктором философских наук Юрием Плюсниным.

- Юрий Михайлович, кто сегодня управляет муниципалитетами? Каков портрет городского или районного градоначальника? Я не о партийной принадлежности, а о том, к каким социальным, профессиональным группам принадлежат эти люди и насколько сильно от этого зависит уровень развития территории.

- Выделю четыре типа руководителя, которые за последние двадцать лет сменяли друг друга, но не

переставали существовать. Самые эффективные - бывший партийно-хозяйственный актив, секретари райкомов, главы исполкомов. Я проводил их оценку еще в советское время, и тогда было ясно, что эти люди хорошо отобраны, они наилучшие и сохранили все свои управленческие качества. Теперь их время закончилось, они ушли, остались единицы-динозавры. Им на смену пришли бывшие секретари комсомола, но такого опыта и квалификации у них точно уже нет. Вторая группа хороших управленцев для местного уровня - бригадиры и братки. Бригадиры совхозов и предприятий, ну а братки - тоже из бывших работяг. Они оказались эффективными руководителями, потому что в отличие от болтунов быстро и хорошо поняли, что такое - жить по понятиям. А это значит, нельзя резать курицу, которая несет яйца, хоть и не золотые. Те из них, кто хотел получить все и сразу, давно отстреляны. И наоборот, те, кто понял, как нужно жить, выросли, стабилизировались и ушли во власть еще в середине 90-х годов.

Якудза - это хорошо

- То есть развитие конкретного муниципального округа зависит от личности руководителя?

- Конечно! Например, в Костромской области есть маленький город Кологрив, глава которого внедрил кучу инновационных разработок. А в ста километрах - другой город, где руководитель, бывший советский чиновник, занимался в основном перераспределением финансов, которые приходили сверху.

Но я вам еще не все типы назвал. Третья категория - выкормыши времен дикой демократии. Грубо говоря, балаболки, которых было очень много в 90-х и которые сейчас ушли вниз, поскольку народ уже давно их не

поддерживает. Четвертая группа - представители социальной сферы: учителя, врачи, спортсмены, социальные работники. Они обычно умеют хорошо и убедительно говорить, но мало кто может воплощать слова в жизнь. Эта неспособность через один-два срока проявляет себя, люди от них отказались. Поэтому сейчас в местной власти больше начинают доминировать те, кто пришел из теневого бизнеса 90-х или советского хозяйственного и партийного руководства.

В 1989 году я невзначай повздорил с одним из известных лидеров демократической волны, мы с ним работали на одном профессиональном поприще. Когда он стал членом Верховного Совета, то, как и все демократы, начал говорить, что во власть придут новые люди, новые управленцы. Я ему сказал, что все хорошие управленцы давно отобраны, они все в Высшей партийной школе прошли подготовку и останутся руководить, по крайней мере на местах. Он обиделся, а я в подтверждение своих слов и как результат нашей дискуссии опубликовал в журнале «Кадры партии» статью о психологическом и управленческом потенциале партийных работников районного уровня (рукопись эту, кстати, у меня принимал Тимур Гайдар). У меня на руках были результаты эмпирических исследований: за шесть лет я опросил в Новосибирской высшей партийной школе более тысячи человек. Главный итог - почти 40% слушателей этой школы были уже отобраны и представляли собой хороших управленцев с психологической и мотивационной точек зрения, и всего лишь 20% был явный шлак. Остальные - средний уровень. На основании этих измерений я и говорил, что у нас качественные кадры и управлять именно они и будут, какие бы катастрофы ни происходили.

- Но вы сказали, что они уходят.

- В связи с этим уже к середине 2000-х годов в муниципальном управлении образовался кадровый кризис. Я об этом говорил в 2005-м, но вяло и не азартно. Зато братки остались, они за это время выросли, укрепились и пришли на смену партхозактиву. Это по сути хорошая волна. В этом смысле я стою на той позиции, что якудза - это хорошо, когда в государстве что-то не так или все плохо. Есть функции, которые государство не может выполнять, - некоторые деликатные или репрессивные общественные. Но выполнять-то их надо, ведь общество, как бы это ни забывали, надо постоянно держать в узде. Ослабил узду - получил дикое стадо, точнее, стаю. Значит, деликатные непубличные функции «принуждения к миролюбию» обязан выполнять какой-то дополнительный институту государства орган. А дополнительный орган во всяком обществе - это бандиты, бывшие.

- Не хотелось бы думать, что идеальная с точки зрения управления территория та, которой руководят бандиты, пусть и бывшие.

- Идеальной она станет, если живет вдали от государства, существует вне государственного попечения - попросту находится в изоляции.

- Это вообще утопия какая-то.

- Вовсе нет. Эффективность местного самоуправления в условиях тотального ресурсного контроля, в первую очередь бюджетного, приводит к тому, что проявить себя могут только те, на кого махнули рукой, кто оставлен на произвол судьбы в силу хотя бы географической удаленности от центров власти. У них ресурсов мало, они

их сами должны добывать, сохранять (защищать), перераспределять - поэтому они вынуждены развивать настоящее, не искусственное местное самоуправление. У нас же половина территории страны находится в относительной пространственной изоляции. Даже в моей любимой Костромской области, а это у нас модельный российский регион, из 24 районов около двадцати полуизолированы или почти изолированы.

А это всего 600 километров от Москвы, а не 7 тысяч, как в Сибири. Такие же примеры мы найдем в Ивановской, Свердловской и даже Московской области, возьмите, к примеру, Можайский район. Властям рук не хватает ими заниматься, там даже производств нет, вот они и развиваются потихоньку, но сами.

Бедные, но умные

- Не было бы счастья, да несчастье помогло? А что вы понимаете под развитием местного самоуправления? Эффективность муниципальной власти - в том, насколько грамотно она умеет распределять полученные ресурсы, а тут даже распределять нечего.

- По моим наблюдениям, эффективность управления возрастает там, где внешних источников финансирования, а особенно разного рода дотаций и субсидий, недостает для жизни. А если денег у тебя немного, ты вынужден правильно ими распорядиться.

Такая ситуация наблюдается во многих сельских поселениях. А в России 30% населения живет в селах, плюс процентов 20 в малых городах. Там кое-где практикуется даже самообложение, по сути - единственный самоуправленческий налог. В крупных городах ввести самообложение просто невозможно, но при этом считается, что именно там осуществляется

эффективный менеджмент. И ориентируемся мы на большие муниципалитеты, когда говорим о развитии самоуправления, хотя живет в них всего лишь четверть населения страны и никакого реального самоуправления там не бывало.

- Что еще, кроме личности руководителя и эффективности расходования средств, говорит о том, насколько грамотно реализуется управление? Представьте: приехали вы в незнакомый город - на что обратите внимание?

- Главный критерий - удовлетворенность населения. Если люди чувствуют, что сыты, то власть удовлетворяет их. Удовлетворить нужды жителей - основная задача местной власти. А нужды простые - вывезти мусор, отремонтировать дороги и крыши, привезти дрова и воду. То есть самые необходимые услуги. Когда я со студентами приезжаю в незнакомый город, чтобы исследовать его, мы в первую очередь обращаем внимание на свалки, на то, как организован вывоз мусора, есть ли общественные туалеты. Собственно, по этим незамысловатым критериям мы и проводим замеры эффективности управления.

- У Минрегионразвития свои критерии.

- Критериев у них много, кажется, около шестидесяти. Но из них две трети как критерии эффективности власти абсурдны и к оценке эффективности никакого отношения не имеют. Например, когда власть полагает, что рождаемость и смертность зависят от эффективности управления, это смешно. То же касается тарифной политики. Смешно оценивать сельское поселение исходя из уровня смертности и тарифов.

Избыточная функция

- А насколько полезно в небольших поселениях вводить должность сити-менеджера?

- Иметь институт сити-менеджера в небольших поселениях бессмысленно. Это избыточная функция. А ведь они только отошли от системы двоевластия, когда по сути одним поселком управляли и глава района, и непосредственно глава поселка. Они даже базировались в одном месте, на общей территории, которую никак поделить не могли. И вот снова появился ненужный институт. Да, наемный управленец безусловно нужен в Екатеринбурге или Новосибирске, более того, эту должность можно ввести в районах региональных столиц, где проживает по 200 - 300 тыс. человек (то есть во главе города один человек, а наемники работают в подразделениях этого города), но не в маленьких административных образованиях.

Был я недавно в Свердловской области, в Верхотурье, там не более 7 тыс. населения, преобладают деревянные строения, плюс к ним школа, автовокзал и баня. Зачем там сити-менеджер? Он, кстати, как и глава городского округа наотрез отказался со мной встречаться. Зато я познакомился с председателем местной ассоциации предпринимателей. Интересный собеседник. И случайно узнал, что фактически он округом и руководит, косвенно, конечно. То есть сити-менеджер в таком округе, как Верхотурский, номинальный.

Другой пример, тоже из недавнего наблюдения: на Камчатке есть Быстринский муниципальный район, по площади чуть ли не Европа. А живет там в двух поселках всего 2881 человек. Так вот под давлением региональной власти им пришлось нанять сити-менеджера. Сейчас он

как умеет ведет хозяйство, а у главы района, он же одновременно глава поселения, который сидит уже третий срок и обладает приличным опытом, остались функции японского императора.

Яснее всего вред института сити-менеджмента в небольших муниципалитетах проявился в Алтайском крае. Один из таких глав администрации на мой «наивный» вопрос, как же он может считать себя главным, если его нанял на работу всенародно избранный глава района, с ухмылкой ответил «вы же должны понимать, у кого деньги, тот и крутит», и тут же продемонстрировал мне образец пренебрежения к «хозяину». С точки зрения идеи развития местного самоуправления это возмутительно. А вот с точки зрения укрепления государственности («выстраивания вертикали власти») очень даже целесообразно. Если хотите, как-нибудь расскажу подробнее о всей прелести и гениальности этой иезуитской ситуации. У нас вообще, как я нередко замечаяю, есть такие гениальные управленческие находки. Раскрывая их, впадаешь в восторг от изумительных придумок власти.

- Так надо было прописать в законе оптимальные условия для введения этого института.

- А может, и не надо, это с какого институционального уровня посмотреть. Здесь не только про масштабы территорий нужно говорить, есть проблемы разделения ответственности между двумя главами. Нужно ведь, как оказалось, жестко делить функции - на хозяйственные и политические. Так было в советское время: есть секретарь обкома, а есть исполком. В этом смысле показателен и пример деления власти между Чапаевым и Фурмановым: один комиссар, другой командир дивизии. Я в декабре 2005 года на круглом столе Фонда

эффективной политики, посвященном проблемам развития восточных территорий России, говорил об этом специально, хотя и туманно: эффективность управления регионами будет выше, если мы перейдем к управлению на «принципах консулата», сиречь, введем институт комиссара в дополнение к институту губернаторства. По сути, сейчас к этому принципу управления и вынуждены были перейти, даже на верхних этажах власти. Сити-менеджер в крупном муниципалитете - это ведь тот же народный комиссар, который под дулом нагана обустроивает жизнь города в пожарном порядке. Всенародно избранный мэр в такую позицию не может быть поставлен. Вот иные из них и кобенились, популизмом и переносом управленческого опыта увлекались.

- В каких условиях сити-менеджер будет эффективен?

- Сити-менеджмент хорош прежде всего, а может, и исключительно в стабильных условиях жизни. Как только образуется агрессивная внешняя среда, которая требует мобилизационного управления, институт этот разваливается. Яркий пример - трагедия в Новом Орлеане. Пока среда абсолютно прогнозируема, все стабильно, но как только появилась внешняя и, что важно, - внезапная угроза, произошла полная деструкция управления.

- И в Японии так же?

- Кажется, так. В первый день катастрофы специалисты говорят, что нужно немедленно принимать меры, а власть направляет к реактору всего 170 человек, чтобы они его опрыскивали. Это же все равно, что костер из одеколонного пульверизатора тушить. Это для меня лично пример полной неспособности управления в

экстремальных условиях, растерянность власти перед внезапной внешней угрозой.

Сплавить обязательства

- Тогда какие цели преследуют инициаторы муниципальной реформы, если ее реализация скорее негативно сказывается на местном самоуправлении?

- Я считаю (но это мое и только мое мнение), что истинные цели муниципальной реформы отличаются от заявленных. У государства как социального института никогда не может быть цели развития местного самоуправления. Имеет место другая цель: передать муниципалитетам социальные обязательства, скинуть социальное бремя, возложенное государством на себя столетие назад (а частью и отнятое им у института церкви). Европа после кризиса 1973 года принялась подспудно искать пути, каким образом сбросить с себя уже непосильное социальное бремя. Россия задумалась над этим после развала СССР.

И там, и здесь один и тот же механизм - отдать значительную часть полномочий вниз, но для этого надо отделить этот низ от государства. Вот и есть институт государства, а есть институт местной власти. Потом придумаем суперинститут «публичной власти», якобы объединяющий всякие виды и уровни власти.

При этом государственные полномочия передаются, у муниципалов их уже около сорока, а ресурсы-то не передают. Ресурсов нет. Задача не стоит ресурсы передавать. Задачей стоит отдать необеспечиваемые обязательства. Поэтому цель реформы - не в развитии местной демократии, и вовсе не в росте самоорганизации местных обществ, а в том, чтобы найти хитрый (чтобы

люди не сразу заметили, распознали) способ сброса социальных обязательств. Потому что социальное государство как проект изжило себя.

Передано на уровень муниципалитета здравоохранение, оно все будет платным уже в ближайшее время, образование тоже передано и тоже становится платным, хотя это и недопустимо в нынешних условиях. И мне кажется, мы с вами вряд ли будем получать пенсию, вам она уж точно не светит. Но что делать, если нет средств?

- Почему Советский Союз не тяготился такими функциями?

- Это государству было необходимо для индустриального развития. Возьмите хоть образование. Индустриальное общество испытывало острую нехватку специалистов и активно инвестировало в эту сферу. Но кроме специалистов нужны были и здоровые работники, поэтому, например, столь активно боролись с эпизоотиями и эпидемическими заболеваниями - нельзя было допускать массовой гибели работников, что довольно легко переживалось во времена традиционного общества. (Вспомните, едва ли не каждый третий год случались то чума, то холера, губернии вымирали - и ничего, терпели. Индустриальная экономика не стерпела бы.) А сейчас экономика другая, прежняя система здравоохранения, заточенная на массовое оздоровление трудового ресурса, ей не нужна и потому невыгодна. Раньше эпидемия грозила парализовать трудовые ресурсы, а сейчас эти ресурсы не бегут в 6 утра по гудку в цеха, а сидят дома в трусах у компьютеров. В этом смысле нужды в мощной развернутой системе медицинского обеспечения нет.

- Что же нам теперь у компьютеров умирать?

- Так ведь до половины населения страны не может позволить себе лечь в больницу. Чтобы попасть в центральную клинику человеку из деревни придется ехать километров 100, народ ехать не может так далеко, а государство при этом сокращает количество койко-мест, мол, сами виноваты, не приехали ведь. Та же история с переписью населения. С чего мы взяли, что численность населения у нас падает? Мне так представляется, она растет. У нас явно больше 160 млн человек живет. Это можно проверить путем соотнесения разных статистик. Но обратите внимание: чем меньше численность населения, тем меньше социальных расходов, тем выгоднее это социальному государству. Идеальное социальное государство должно иметь нулевую численность граждан. Но тут также парадокс: ведь муниципальной власти выгодно иметь большую численность населения - больше ресурсов получит, а государственной - наоборот.

Дело рук утопающих

- Убили оптимизмом. А кто же тогда будет самоуправление развивать, если муниципалитеты будут заняты выполнением госфункций?

- Так называемое развитие местного самоуправления - это лишь механизм для местного общества. Я пришел к этому выводу как исследователь.

- То есть само население?

- Активная его часть. В идеале власть муниципальная этому должна способствовать, но грамотных управленцев сейчас не хватает.

- Профессионалов вообще мало в этой сфере. Вот вы можете навскидку несколько примеров эффективного управления привести?

- Из свердловских? Верхотурье - точно нет. В Качканаре вся эффективность свелась к покупке техники. Если в целом про Россию говорить, то есть интересный опыт у Барнаула, Перми, Самары, Анапы. Что еще? В Смоленской, Тверской, Архангельской, Мурманской, Ленинградской, Псковской областях, в Карелии ничего не вижу. Мы обследовали около 110 - 120 муниципалитетов, из них лишь десять подходят под категорию успешных - один из десятка. Это грустно.

- Как остальные до нужного уровня подтянуть?

- Нужны самостоятельность и способность вести свою собственную местную политику. Несмотря на колоссальный прессинг со стороны региональной власти. Я осенью студентов возил в один из небольших городов показать им пример мертвого города и отсутствия местной власти. Студенты были в шоке. Он, как и должно быть для издыхающего, завален мусором. Мусор - это не только больное управление, но и больное общество. Его надо жестко реанимировать - этому может помочь лишь мобилизационная система управления. Иногда это значит - всех строим, за колючую проволоку и на пайки. Тогда через какое-то время они выйдут и создадут совершенно другое качество. Мобилизационное управление - это без сюсюканья и толерантности. Мы ведь все знаем и в глубине души понимаем: если у нас мальчик слишком шалит и докатился, то отправь его в армию или тюрьму - и выйдет оттуда или дельный мужчина, или полное дерьмо. Но тут хоть шанс есть, а без того так дерьмом и останется. В этом и угроза, и шанс, который дает нам мобилизационное управление. Бывают времена, когда оно уже необходимо как последнее острое средство.