

ЛИМИТИРУЮЩИЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ: К ОБОСНОВАНИЮ ИЗОЛЯЦИОНИСТСКОЙ ГИПОТЕЗЫ

Ю.М. Плюснин

Факультет государственного и муниципального управления

Государственный университет – Высшая школа экономики

Эмпирические наблюдения деятельности органов местного самоуправления и организации муниципального управления обнаруживают одну любопытную, но довольно грустную закономерность. Реальное самоуправление, самостоятельность органов местной власти и ответственная организация хозяйственной жизни в большей степени присущи тем местным сообществам, которые находятся в относительной изоляции как от соседей, так и от органов государственной власти. Напротив, муниципалитеты, глубоко интегрированные в общие административные и социально-экономические процессы, в деятельности своих органов управления демонстрируют значительную зависимость от органов государственной власти. Особенно это характерно для региональных столиц, крупных городов. Чем ниже в неформальной иерархии стоит муниципалитет (городской округ, район, поселение), тем выше вероятность, что при наличии изолирующих условий в нём окажется более развитым местное самоуправление.

Такие наблюдения заставляют предполагать наличие причинных связей между изоляцией и развитием местного самоуправления. Допустимо предложить гипотезу о детерминации уровня развития местного самоуправления действием механизмов изоляции. Чем выше изоляция местного общества, тем выше уровень развития местного самоуправления и наоборот. Так ли это?

Я предлагаю рассмотреть аргументы в пользу такой гипотезы и выделить значимые (лимитирующие) факторы развития местного самоуправления, действие которые модулируется изоляцией.

1. Виды изоляции местных обществ, имеющие значение для муниципального управления. О какого рода изоляции идёт речь? Чаще всего это пространственная изоляция. В стране немало муниципалитетов пространственно удалённых от регионального центра и имеющих транспортную связь только с одним ближайшим соседом. Таких «концевых» муниципалитетов, муниципальных районов, располагающихся

на самом конце единственного транспортного ребра, связывающего его с региональным центром, едва ли не пятая или даже четвёртая часть всех муниципальных образований страны (оценка на основе данных, приводимых в работах Иоффе, Нефёдовой и Лазаревича, см. [1, 2]). Они располагаются не только по окраинам российского пространства, многие находятся на региональных границах, которые, как известно, далеко не всегда проницаемы. По классификации Б.Б. Родомана такие муниципалитеты можно отнести к «веерным узловым районам», пространственная организация которых подобна листу растения, причлняющемуся черешком-дорогой к базисной транспортной структуре [3, с. 155-156].

Если Алеутский муниципальный район (Командорские острова Камчатского края) являет собой идеальный пример полной пространственной изоляции местного общества от ближайших, то другие 8 из 11-ти районов края можно с полной уверенностью считать «концевыми» и пространственно не менее изолированными, чем село Никольское на Командорах.

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

Помимо обычно хорошо знакомой пространственной изоляции, муниципалитетам свойственна и популяционная (социальная) изоляция. В этом случае не всегда имеет место удалённость и труднодоступность. Местные общества могут соседствовать, но при этом создают между собой изолирующие барьеры, используя различные средства. Наиболее часто используются языковой и конфессиональный барьеры, но нередко – и профессиональный, обусловленный существенными различиями в хозяйственной деятельности местных обществ.

Например, не имеющие никаких пространственных барьеров, с хорошей транспортной инфраструктурой местные сельские общества Немецкого национального района и соседних районов Алтайского края находятся в относительной социальной изоляции; даже жители соседних степных деревень, располагающихся на расстоянии нескольких километров, поддерживают изоляцию (по интервью с жителями расположенных на расстоянии трёх км сёл Александровка и Орлово в

Немецком районе). Здесь действуют как языковые, так и конфессиональные барьеры.

Показательный пример профессиональных барьеров, изолирующих соседствующие местные общества, являют собой немалое число наукоградов России. Специфика профессиональной деятельности и квалификационный состав большинства членов местных обществ городов науки резко отличают их от соседних, как правило, сельских сообществ. Деятельность муниципалитетов таких профессионально поляризованных местных обществ различается как по целям, так и по множеству структурных признаков. Примером могут служить наукоград Кольцово и соседствующий с ним близкий по численности населения Барышевский муниципалитет.

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

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

Значительное сокращение располагаемых ресурсов муниципалитета приводит местное общество к состоянию выморочности, создающему специфические – но далеко нынче не редкие – условия для развития самоуправления, которые следовало бы определить как «жизнь вне государства», в результате состояния «государственной покинутости» местного общества [4]. «Выморачивающиеся» муниципалитеты – характерная черта сельского общества центральной России [5]. В случае, даже если они составляют значительное число муниципалитетов, их резкая ресурсная недостаточность способствует развитию изоляционистских процессов, проявляющихся как в поведении людей, так и в их хозяйственной и экономической деятельности. Такие муниципалитеты могут вообще не быть изолированными в пространстве, располагаясь даже в пригороде регионального центра. Достаточно яркие примеры описаний

выморочных пригородных поселений вокруг Иркутска привела исследовательская группа М. Рожанского при изучении причин и условий воспроизводства бедности [6], а также проведённые под его научным руководством исследования сельских муниципалитетов Прибайкальской и Забайкальской Сибири [7].

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

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

2. Ключевые факторы развития местного самоуправления. На основе эмпирических соображений можно выделить пять ключевых факторов развития административно-территориальных структур, по естественным основаниям объединяемых в три группы: (1) факторы природно-популяционной природы, (2) ресурсные факторы и (3) управленческие факторы.

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

Ресурсные факторы разные по природе. Первый – местные природные ресурсы, актуальные для местного общества, т.е. имеющие важное непосредственное значение для хозяйственной деятельности и (не всегда) для разных видов экономической активности. Второй – поступающие извне как правило, финансовые ресурсы, направленные на обеспечение и

поддержку экономической и хозяйственной деятельности муниципалитета, на социальную поддержку населения.

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

3. Территория. Значение территории как фактора развития самоуправления определяется её естественным и безусловным характером. Являясь контролируемым вместилищем общественной жизнедеятельности, территория должна удовлетворять неким вполне определённым требованиям. Важнейшие из них – соответствие ландшафта и воспроизводимых ресурсов основным видам хозяйственной деятельности людей (исходно, конечно, наоборот), достаточность пространства (соответствие размеров территории популяционным, хозяйственным и эстетическим требованиям занимающего её общества). Это предполагает ограниченность, обозримость и присвоенность занимаемого пространства. Только тогда, когда вмещающее пространство соответствует своему, местному обществу, пространство становится присущей территорией общины, общинной территорией.

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

Например, границы Удоры, Кевролы и Мезени в нынешней Архангельской области и Коми были зафиксированы в писцовых книгах ещё в 1623 г. (очевидно, что существовали они много раньше времени регистрации) и сохраняются таковыми доныне [9]. Во время экспедиции 2006 г. по реке Мезени меня поразила наглядность исторической границы между комяцким селом Латьюга и поморским селом Родома. Эта граница, непосредственно зрима. Ее отмечает крутой поворот реки и необычное скопление охотничьих избышек по берегам [8]. В границах именно этих территорий, подтверждённых нынешним административным делением, и осуществляется текущая жизнедеятельность местных обществ. При этом, чем исторически долговечнее границы, тем выше изолированность

местных обществ. В тех же непосредственно соседствующих сёлах Латьюга и Родома, разнесённых по реке на 40 вёрст (расстояние для севера совершенно незначительное), связанных между собой ещё и дорогой, население почти совершенно не входит в сношение друг с другом. Здесь на территориальную отграниченность наложились и этнические факторы (русские и коми), зато хозяйственная деятельность местных обществ идентична.

Историческая и, особенно, этническая определённости территории местного общества оказываются очень важными факторами изоляции и, одновременно, факторами, способствующими развитию местного самоуправления. Наблюдение мною нескольких местных обществ на территории страны, хотя и эпизодическое, но в течение полутора десятков лет, показывает, насколько община может быть устойчива к самым грубым внешним воздействиям, благодаря пространственной изоляции и развитости местного самоуправления. Местное общество небольшого села Сайдыс в Майминском районе Горного Алтая при всех тяготах новой жизни продолжает сохранять жизнестойкость и демонстрирует пример реального самоуправления, ключевые позиции в котором занимает не назначенный старостой молодой мужчина-алкоголик, а группа женщин-учителей, умеющих организовать и благоустроить местную жизнь.

В тех случаях, когда территория не ограничена определённо, не имеет собственных ресурсов, достаточных для обеспечения жизнедеятельности местного общества – а это типично для средних и крупных городов – она не выступает и фактором самоорганизации населения. Недостаточность территории, её неестественный характер ограничивает развитие самоуправления. Такая территория вмещает несамодостаточное (в смысле самообеспечения и самоуправления) население, нуждающееся во внешних управляющих воздействиях.

Значение территории как лимитирующего фактора развития местного самоуправления с очевидностью проявляется в отношениях между сельскими и городскими муниципалитетами с одной стороны и муниципальным районом, с другой, а также этого последнего с городским муниципальным округом. В границах муниципального района располагаются сельские и городские муниципальные поселения. Территория последних определена, ограничена, как правило, исторически. На этой территории и с использованием её ресурсов осуществляется хозяйственная и экономическая деятельность муниципалитетов. А какую деятельность может вести муниципальный район, обладающий только номинальной территорией? Его руководство управляет не территорией, а отношениями между территориями составляющих его поселений. Как правило, неэффективные попытки такого управления с безуспешным стремлением контролировать и хозяйственно-экономическую деятельность

муниципалитетов, способствуют нарастанию тенденций к преобразованию двухуровневой системы муниципальных районов – муниципальных городских и сельских поселений в муниципальные городские округа, т.е. в муниципалитеты в границах районов. По сути, это попытки вернуть муниципальному району (под именем городского округа) управление реальной территорией. Как только под управлением оказывается реальная территория, она становится фактором развития и реального самоуправления.

4. Население

В качестве лимитирующего фактора развития самоуправления население может быть лишь при совершенно определённых условиях. Оно должно быть местным обществом. Как таковое, местное общество должно обладать известными тэннисовскими родовыми признаками общины, признаками естественной социальной организации [10].

Это устойчивые соседские отношения, продолжительность которых – не одно поколение. Такие отношения задают традиции бытования и опыт кооперативного взаимодействия – формы эффективного коммунального хозяйствования на исторически определённой территории.

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

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

Третьим условием является местная солидарность. Это высокий уровень взаимной поддержки, неродственного альтруизма и nepoтизма, готовность к взаимовыручке и кооперации. Соседская солидарность, поддерживаемая родством и закрепляемая традицией общежития, дополнительно закрепляется в местных сельских обществах и обществах малых городов низким миграционным уровнем. Например, по моим наблюдениям, до сих пор в провинциальной России мобильность населения невелика и доля мигрантов, проживающих 10 и менее лет в

малом городе или селе, составляет всего менее 10% [12, с. 11]. Низкая мобильность и миграционная активность свидетельствует о том, что подавляющее большинство населения не обладает природной склонностью к миграции, обычно генетически обусловленной [13]. Иммобильность населения является одним из важных условий местной солидарности.

Высокий уровень солидарности местного общества, его родственная и соседская связность предполагает особое отношение общества к местной власти. Динамика такого отношения ярко проявилась в 90-е годы, в пору ухода государства от решения местных вопросов. Местная власть в глазах людей была представлена двумя почти непересекающимися типами управителей. Первая — это «начальники», выборные местные руководители, до уровня руководителя района, которые не ассоциировались в сознании людей с государственной властью, они уже как бы представляли власть местную. Их реальная власть ассоциировалась с располагаемыми ими ресурсами. Причем финансовые ресурсы «начальников» имели меньшее значение, чем капитал в форме промышленных предприятий или фирм, которыми они владели. Еще большее значение в глазах людей имеет степень контроля над природными ресурсами со стороны «начальников». То есть, если местный начальник контролирует природные ресурсы, его реальная власть в глазах местного общества максимальная. «Начальник», таким образом, соединял в себе типаж советского функционера и «нового русского». Однако в целом влияние «начальников» и их возможности решения непосредственных задач населения были очень невелики.

Совсем другая группа местных руководителей — это «хозяева», не вполне легитимные *управители*, которые реально решают нужды людей и, прежде всего, обеспечивают их жизнь, обеспечивают текущие потребности населения пищей и теплом, водой и светом. В этом смысле «хозяева» — люди, на которых сделало ставку население. Их очень немного, они поголовно почти криминализированы, но их реальный вклад в решение проблем людей был очень большой, даже решающий. И поэтому реальной власти у них больше, чем у «начальников». А поскольку «власть федеральная московская» присутствовала в 90-е годы в регионах лишь в виртуальной форме, то и говорить приходится только о «хозяевах» как о почти единоличной власти на местах.

В течение 2000-х годов эти две группы успешно срослись, добавили и так к почти полноценному легальному ещё и легитимный статус. Именно отношение солидарных членов местного общества к местным управителям как легальной власти, способствовало быстрому получению ими легитимного статуса, вхождению в структуру органов местной власти. Благодаря местной солидарности «управители» и «начальники»

образовали корпус муниципальных руководителей, теперь уже почти несменяемый.

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

5. Ресурсы

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

Аналогичным кажется пример Талдомского района Московской области, где межрайонное общество охотников и рыболовов (общественная организация) контролирует значительный по местным меркам участок, занимающий до 2/3 территории района, используемый вроде бы в тех же целях. Но никакой видимой пользы местному обществу от этой деятельности нет, поскольку истинные цели использования местных ресурсов не направлены на пользу всему обществу. Ещё более вопиющая ситуация, наблюдаемая мной уже в течение 14 лет, существует в Варзуге на Терском берегу Белого моря (Мурманская область). Здесь обильные рыбные ресурсы используются пришлой группой управленцев, захватившей власть в начале 90-х, просто в ущерб местным жителям, как и среде обитания.

Но столь же стимулирующее значение для изоляции имеет и нехватка располагаемых ресурсов. Это заставляет местное общество либо искать иные источники, либо организоваться для защиты утрачиваемых ресурсов. Последний механизм хотя и редок, но характерен. Так, во многих случаях организации национальных парков, особо охраняемых территорий активисты-экологи в союзе с региональной и федеральной властью весьма неумеренно выводили из оборота традиционные и актуальные для

местного населения природные ресурсы. Так было, например, в Бежаницком районе Псковской области, Гусь-Хрустальном районе Владимирской области. Это вынудило местное общество самоорганизовываться для борьбы за сохранение контроля над местными природными ресурсами, которые составляют важный источник семейного бюджета(обычно дикоросы).

Поступающие извне финансовые ресурсы, направленные как на обеспечение и поддержку экономической и хозяйственной деятельности муниципалитета, так и на социальную поддержку населения, можно рассматривать в качестве лимитирующего фактора, скорее всего, в отрицательном смысле. Я не знаю случаев муниципалитетов, где обильная финансовая поддержка способствовала бы развитию самоуправления. Дело обстоит, видимо, прямо противоположным образом. Правда, муниципалитеты, имеющие значительную финансовую поддержку, это крупные города, где самоорганизация на низовом уровне не поднимается выше территориального общественного самоуправления. Предполагаю, что внешние по отношению к местному обществу ресурсы имеют, в качестве лимитирующего фактора, значение контроля местного управления, сдерживающего развитие самоуправления.

6. Кадры

Система управления, её качество и эффективность, имеет важное значение для развития самоуправления. При этом «свои» кадры отнюдь не лучше, а «чужие» отнюдь не хуже с этой позиции. Существенно большее значение имеет качество кадров, прежде всего профессионализм и отсутствие корыстных интересов у первых лиц местной власти.

Многочисленные наблюдения показывают, что присутствие обоих качеств способствует развитию реального самоуправления. При этом изоляция, особенно пространственная, весьма способствует этому последнему. При большей или меньшей изоляции местного общества и прочих равных условиях руководители равного профессионального уровня и с высокими морально-этическими качествами имеют разную степень развитости реального самоуправления. Первые обнаруживают лучшие результаты. Соответственно, даже в высокой степени изолированные муниципалитеты при негодном по профессионально-этическим качествам руководителе и соответствующем качестве остальных муниципальных кадров сплошь и рядом демонстрируют весьма низкий уровень самостоятельности и самоорганизации. Нередко создаётся впечатление, что изолированность местного общества, содействуя самоорганизации, помогает хорошим управленцам достичь позитивных результатов. А

присутствие плохих усугубляет проблемы и в сильнейшей степени мешает самоорганизации местного общества и развитию самоуправления.

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

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

Несомненно, что кадры МСУ должны отвечать базовым требованиям компетентности и эффективности. Компетентности требуется учить, эффективность должна контролироваться. В то же самое время это должны быть свои, местные кадры. С точки зрения нынешнего состояния кадрового потенциала муниципалитетов большинство из них некомпетентны и неэффективны. Уже само по себе это предполагает почти полную их ротацию, на выборной основе. По существу, мы должны создать и внедрить новую кадровую систему. Созданием новой системы обучения и переподготовки кадров, основанной на принципах управления и бюджетирования по результатам, что особенно перспективно именно на муниципальном уровне. Эта система одновременно предполагает обязательный компонент оценки эффективности управления.

7. Роль государства как изолирующего фактора в развитии местного самоуправления

Передача части прежних государственных функций на местный уровень без обеспечения их необходимыми финансовыми и материальными ресурсами – по большому счёту изоляционистская политика. Государство избавляется от жизненно важных социальных

функций, передавая их в управление муниципалитетам без обеспечения. При выстроенной под социальное государство организации местной повседневной жизни такая передача имеет характер шока. Необходимость срочного поиска жизненно важных ресурсов заставляет муниципалитеты концентрировать их, создавать запасы на чёрный день, вступать в противоборство с соседями, доказывая региональной власти своё большее право на дефицит.

Острая конкурентная политика за распределяемые государством и доступные для самостоятельной разработки ресурсы без видимой необходимости в хозяйственно-экономической кооперации и тем более в интеграции заставляет соседей самоизолироваться. Невидимые границы создаются между муниципальными районами, аналогично тому, как такие же невидимые, но подкреплённые нормативно-правовыми актами барьеры возникают и между регионами. Причина одна, но на уровне муниципальных районов и поселений, благодаря тому, что здесь осуществляется конечное потребление ресурсов, изоляционистская политика поддерживается местным обществом поведенческими средствами и ожиданиями. Соответственно, тенденции самоизоляции обществ приобретают зримые формы, что особенно заметно было в начале 90-х годов. И чем меньше ресурсов мог сконцентрировать муниципалитет, тем сильнее это проявлялось. Снятие остроты ситуации в 2000-е годы сам феномен не аннулировало. Государство продолжает позиционировать себя как социальное и декларирует социальную справедливость в распределении ресурсов, что несколько не снижает реальной борьбы за них, особенно на конце цепи распределения [14].

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

Таким образом, можно думать, что становление новых российских форм местного самоуправления, вырастающих из весьма специальных советских условий, только по видимости имеет аналогии с новой западноевропейской традицией самоуправления. Кризис 70-х годов вынудил большинство стран Западной Европы снять с себя часть

социальных обязательств и передать их на местный уровень. Однако, они были в большей или меньшей мере обеспечены необходимыми ресурсами. Поэтому и развитие местного самоуправления было скорее инициировано сверху, чем снизу.

В новых российских условиях наоборот, вынужденное развитие самоуправления снизу в силу полной утраты гарантий ресурсной обеспеченности, даже и для физического выживания, нашло законодательную поддержку государства лишь через несколько лет, а реальную – спустя десятилетие. Но при этом государство, имея признаки ресурсного [14], продолжает осуществлять распределение и тотальный контроль использования ресурсов, а эти функции находятся в противоречии с развитием самоуправления на местах.

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

Работа выполнена при поддержке индивидуального исследовательского гранта 2007 г. Научного фонда ГУ-ВШЭ № 07-01-188 «Местная власть в системе идеологических представлений и организации повседневной жизни населения провинциальной России. Динамика взаимодействия, 1992 -2008»

Библиография

1. Иоффе Г.В., Нефёдова Т.Г. Маргинальные земли в сельском хозяйстве Европейской России // Интеллектуальные и информационные ресурсы и структуры для регионального развития. – М., 2002.
2. Лейзерович Е. Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Социальная реальность, М., 2007. - № 7. – С. 84 – 125.
3. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии. – Смоленск: Ойкумена. – 1999. – 256 с.
4. Плюснин Ю.М. Жизнь вдали от государства // ЭКО, 1999. - № 12. – С. 117- 126.
5. Нефёдова Т.Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. – М.: новое издательство, 2003. – С. 360 – 383.

6. Рожанский М. и др. Научный отчет об итогах работы группы ЦНСИО (Иркутск) в проекте «Бедность в региональном измерении» // Фонд «Хамовники», 2008 (в печати).
7. Байкальская Сибирь. Предисловие 21 века. Альманах-исследование /Под ред. М.Я. Рожанского. – Иркутск, 2007. – С. 275 – 300.
8. Плюснин Ю.М. Социологические и социально-психологические исследования Морской арктической комплексной экспедиции в 1989-2006 гг. – в печати; Плюснин Ю.М. Мезень: реальности натуральной жизни // отечественные записки. – М., 2006. - № 32 (5). – С. 147-156.
9. Акты исторические. Т. 2. СПб, 1841. Цит. по: Мезень – край Поморский. Архангельск: Сев-Зап.кн.изд-во, 1986. С. 20. Ларин О. Мезенские сюжеты. -- М.: Советский писатель, 1980. С. 30.
10. Тённис Ф. Община и общество. Основные понятия чистой социологии. – М.: Владимир Даль, 2002 (Tönnies F. Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie. - Berlin: Karl Curties, 1926).
11. Салтер Ф.К. Этнические генетические интересы и биополитика // Философия науки. – Новосибирск, 2002. - № 4(16). – С. 84-120.
12. Плюснин Ю.М. Малые города России. – М.: МОНФ, 2001. – 147 с.
13. Cavalli-Sforza, L. L., and Bodmer. W. F. The genetics of human populations. – Mineola, NY: Dover. - 1999/1971.
14. Кордонский С.Г. Ресурсное государство: от репрессий к депрессиям. – М.: ОЛМА-Пресс, 2007.

Плюснин Юрий Михайлович

Первый заместитель декана

Факультета государственного и муниципального управления

Государственного университета - Высшей школы экономики

Тел.сл. 8 495 6213255

тел. моб. 8 926 3011120

Э-почта jplusnin@hse.ru

juri.plusnin@gmail.com

ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОЦЕНКА ЗНАЧЕНИЯ ИЗОЛЯЦИИ И ИЗОЛЯЦИОНИЗМА

Ю.М. Плюснин

Исследования организации муниципального управления свидетельствуют о наличии связи между развитием самоуправления и изоляцией местных обществ в современной России. Выдвинута гипотеза о детерминации уровня развития местного самоуправления действием механизмов изоляции и изоляционизма. Чем выше изоляция местного общества, тем выше уровень развития местного самоуправления и наоборот. Изоляция способствует изоляционизму благодаря действию основных факторов, лимитирующих развитие местного самоуправления.

Рассмотрены виды изоляции – пространственная (физическая), популяционная (социальная) и ресурсная. Дана оценка значения видов изоляции для практики муниципального управления и его эффективности. Наиболее выразительные формы изоляция приобретает при сочетании всех трёх её видов. В таких случаях всегда фиксируется уникальность истории местного общества и развития самоуправления.

На основе эмпирических наблюдений выделены пять ключевых факторов развития муниципальных образований: факторы природно-популяционной природы (население и территория), ресурсные (природные и финансовые) и управленческие. Рассмотрено их значение в качестве факторов, лимитирующих становление и развитие местного самоуправления, резко возрастающее в условиях изоляции местных обществ и в ситуации изоляционизма.

Наблюдаемое развитие местного самоуправления в условиях ресурсной ограниченности, сопровождающееся ростом изоляции и изоляционизма противоречит целям государственной политики, его базовым распределительным и контрольным функциям. Предположительно, это может являться одной из важных причин недостаточного развития реального самоуправления.

LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT FACTORS. ASSESSMENT OF IMPORTANCE ISOLATION AND ISOLATIONISM

Juri Plusnin

The relationship between the development of local self-governance and their exclusion in modern Russia had found the research of municipal management organization. The hypothesis of local self-government development determination by factors of isolation and isolationism was proposed. The higher the isolation, the higher the level of local government and vice versa. Isolation promotes isolationism as a result of the factors limiting the development of local self-government.

Types of isolation - territorial, population and resource. The meaning of isolated forms for the practice of municipal government and its effectiveness has been investigated. When combined three types of isolation has always recorded the unique history and development of local self-governing society.

Five key factors for the development of municipalities was identified. Those are a natural (population and territory), resources (natural and financial resources) and management

factors. Such factors limit the establishment and development of local self-government. The value of sharp increases in isolation of society and in a situation of isolationism. The development of local self-government in the face of limited resources is accompanied by increased isolation and isolationism, and contrary to the purposes of public policy, especially its distribution and monitoring functions. It can be one of the major causes of lack of real self-government.