

Плюснин Ю.М.

Структура муниципальной власти в муниципалитетах разного вида

Регион 86, журнал государственного и муниципального управления г. Югры
Ханты-Мансийский автономный округ, 2009. № 2 (10). С. 63—68

Административное переустройство страны, осуществляемое в несколько этапов с 1994-95 гг., привело к ряду непредсказуемых последствий. Одно из них — появление на прежде однородном административном поле многообразия структур низовой власти. Для государственной власти это лишние хлопоты, повышение неопределённости результатов администрирования и снижение эффективности управления. Если на федеральном уровне такое многообразие неразлично, то для региональной власти оно становится нарастающей проблемой (хотя самими региональными чиновниками проблема эта не осознаётся).

По содержанию и структуре власти муниципалитеты можно классифицировать на следующие 4 категории: (1) имеющие реальное местное самоуправление; (2) муниципалитеты-поместья; (3) ресурсно-ориентированные муниципалитеты, сохранившие советскую систему управления; (4) политизированные муниципалитеты. Ясно, что как всякая типология, она характеризует крайние типы отношений, а реальное многообразие властных отношений нередко должно складываться из нескольких типов или настолько аморфно, что не типологизируемо.

1. Первую категорию составляют те сравнительно немногочисленные муниципалитеты, которые в полном объёме соответствуют законодательно зафиксированному статусу муниципального образования. В них есть реальное самоуправление. Как правило, это весьма небольшие по численности населения местные общества, в которых образованы муниципалитеты, относящиеся к категории «сельское поселение», реже «городское поселение». Кроме того, что границы муниципалитета удачно совпали с естественными границами территории местного общества (это бывшие советские сельсоветы, а ещё раньше волости губерний Российской империи), их важной особенностью является то, что эти общества находятся в пространственной изоляции и обладают минимальным количеством ресурсов. Именно эти факторы и являются определяющими то, что местная власть вырастает из тела местного общества как

полноценное самоуправление, а затем конституируется в форме муниципальной власти¹. Демографическая структура таких небольших поселений такова, что они могут развиваться и развиваются, несмотря на внешние ограничения, ресурсные и пространственные.

Доля таких поселений, по нашим наблюдениям, составляет около 1/10 муниципальных образований; несмотря на это, потенциал таких обществ относительно высок – власть и общество здесь консолидированы, действуют согласованно и эффект деятельности всегда велик (во многом и потому, что приходится достигать результата в условиях значительных ресурсных ограничений). Однако такие муниципалитеты не представляют какого-либо интереса для региональных властей – с них нечего взять и к ним неприменимо ручное управление, местная власть интегрирована с обществом, а оно упруго и не поддаётся тем простейшим административным операциям, к которым только и способна региональная власть. Об их существовании и специфике, включая структуру местной власти, можно узнать только в ходе прямого наблюдения.

2. Своеобразие второй формы организации местной власти заключается в поместной природе этой власти [специально об этом см.: Кордонский, 2010²]. Это муниципалитеты, являющиеся по факту поместьями предпринимателей и муниципальных чиновников (обычно оба статуса совмещены). Эта форма власти наиболее заметна на уровне муниципального района или небольшого по численности населения, но значительного по территории городского округа. Причина может заключаться в том, что эти муниципальные образования подвержены значительному контролю региональной власти в силу как объёмов выделяемых субсидий и дотаций, так и того, что отнюдь не население области/республики, а органы власти уровня этих муниципалитетов являются непосредственным объектом управления региональной администрации. Поэтому к ним применяется старая, вполне архаическая, но эффективная практика «испомещения наместника». В таких местных обществах, управляемых наместниками-помещиками, практически вся способная приносить доходы собственность принадлежит главам муниципальных образований, членам их семей и доверенным лицам, либо предпринимателям, фактически управляющим муниципалитетом. Муниципалитетов с такой структурой власти намного больше, чем муниципалитетов первой категории.³

¹ Плюснин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. М., 2008. № 2.

² Кордонский С.Г. Россия. Поместная федерация. – М.: Европа, 2010.

³ Счёт здесь мало уместен, поскольку критерии размыты и оценки основаны на качественных и косвенных признаках. Однако нам представляется, что до 1/3 наблюдавшихся нами муниципалитетов имеют описываемую структуру власти.

В этих поселениях наиболее четко видна "забота о благе народа", коим считаются бюджетники, муниципальные и государственные служащие, пенсионеры, «социально-незащищённые категории граждан», убогие, больные и дети. Люди самостоятельные – предприниматели, коммерсанты, отходники, любые другие категории активного населения – народом не считаются. Забота власти заключается в социально-справедливом распределении доступных ресурсов [см. подробнее: *Кордонский 2008*⁴]. Такие муниципалитеты обычно бесконфликтно вписаны в систему региональной власти. Они закрыты для внешнего наблюдения, а муниципальные власти очень жестко реагируют на попытки "чужаков" понять, как устроена в них жизнь.

3. Специфика третьей категории муниципалитетов состоит в том, что их административная структура во многом сохранила советскую структуру управления и ориентирована на поток ресурсов, распределяемых органами государственной власти. Фактически такие поселения являются структурными подразделениями региональных администраций, осуществляющих свою политику, слабо связанную с муниципальной спецификой. Как правило, власть в таких муниципалитетах находится уже три-четыре срока в руках людей, вышедших из райкомов партии и исполкомов советской власти, либо они управляются весьма зависимыми управленцами, пришедшими на волне ранней демократии 1990-х годов⁵. Говорить о какой-либо действительной интеграции местной власти в местное общество, тем более – о произрастании её из местного самоуправления – в данном случае вообще нельзя. Доля таких муниципалитетов в провинциальной России довольно велика, несмотря на два десятилетия реформирования власти; мы оцениваем долю этой категории в 1/10-1/5 всей совокупности небольших муниципалитетов.

4. Четвёртую из выделенных нами категорий образуют «политизированные» муниципалитеты, где в системе муниципальной власти представлены интересы многих чиновников, богатых дачников-помещиков и предпринимателей. Управление осуществляется путём балансировки интересов этих групп муниципальными властями. Местная власть находится между двух-трёх-четырёх огней, которые ведут как пришлые, так и местные «элиты», назначенные из региона или выросшие из недр местного общества группы, претендующие на ресурсы и потому на власть. Такие муниципалитеты всегда представляют проблему для региональных администраций. При всём скептическом отношении к самостоятельности местной власти в стране, таких муниципалитетов немало, от 1/10 до 1/5.

⁴ *Кордонский С.Г.* Сословная структура постсоветской России. – М.: ФОМ, 2008.

⁵ *Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Скалон В.А.* Муниципальная Россия. Образ жизни и образ мыслей. – М.: ЦМУ ОКМО, 2009.

Очевидно, что выделенные нами выше категории муниципалитетов есть граничные случаи форм организации власти, причём на ненормативном уровне. В большинстве же случаев (от 2/5 до 1/2 всех провинциальных муниципалитетов) мы наблюдаем структуру власти вполне аморфную, соответствующую законодательно установленным нормам, и только пристальный взгляд может заметить, что эта структура перекошена в одну из четырёх сторон.

На схемах 1 и 2 представлена картина структурного многообразия местной власти в стране, её неоднородности не только по отношению к двум ветвям публичной власти (государственной и муниципальной), но и по отношению к местному обществу, которое по определению должно являться для муниципальной власти не только объектом управления, но и субъектом (самоуправлением).

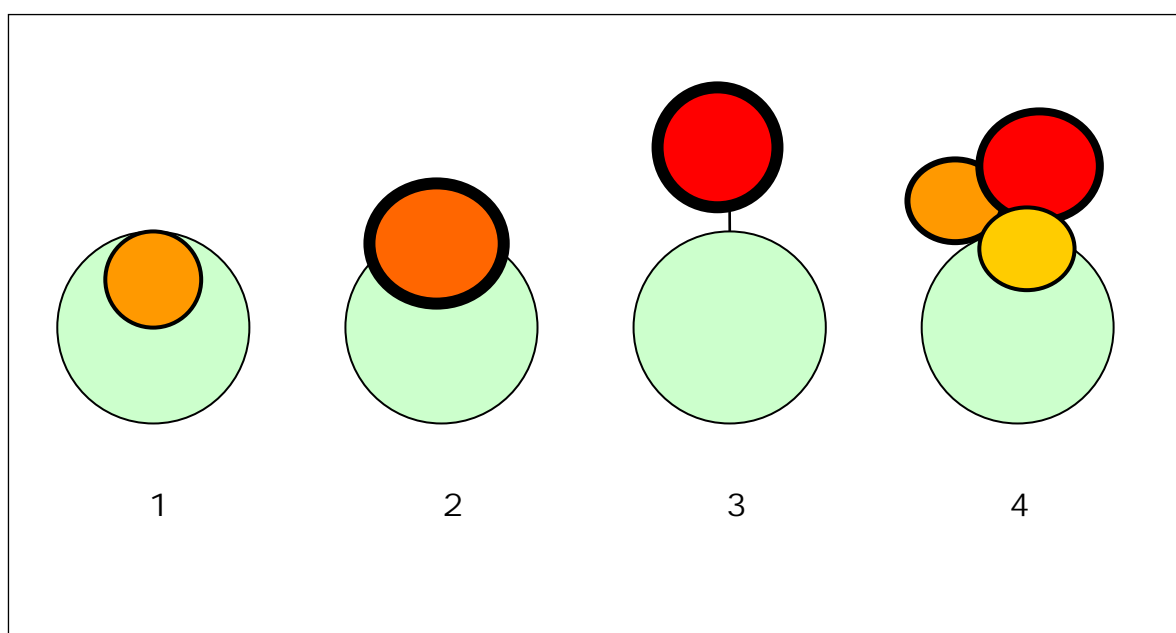


Схема 1. Модель отношений (по степени включённости – исключённости) между муниципальной властью и местным обществом. Круги разной интенсивности окраски и толщины линии круга характеризуют разную степень зависимости местной власти от государственной власти (чем интенсивнее окраска и толще линия круга, тем больше зависимость от государственной власти). Номерами 1-4 обозначены описанные в тексте категории муниципалитетов.

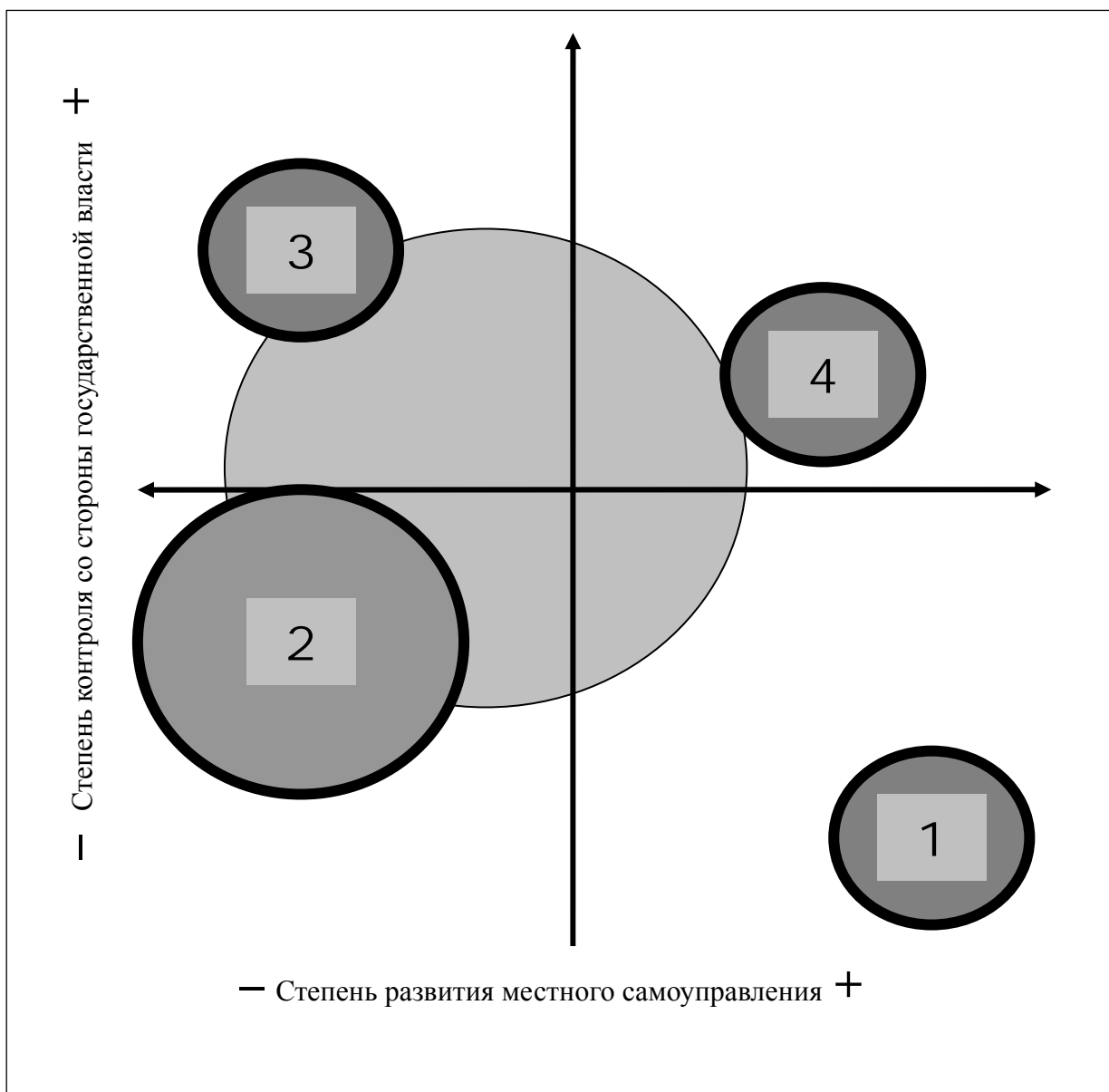


Схема 2. Соотношение в пространстве координат «развитость местного самоуправления» и «степень контроля местной власти со стороны государственной власти» четырёх категорий местной власти, выделенных по критериям доступа к ресурсам и способам их перераспределения. Номера 1, 2, 3 и 4 обозначены описанные в тексте категории. Размеры кругов приблизительно соответствуют оценкам представленности в провинциальном обществе данного типа властных отношений. Большим кругом приблизительно в центре пересечения осей отмечена группа аморфных, трудных для определения по структуре власти муниципалитетов.

Как показывают наблюдения, региональные администрации более всего устраивают муниципалитеты несамостоятельные, дотационные и потому относительно легко управляемые извне (из описанных это вторая и третья категории), и менее всего — политизированные муниципалитеты. Муниципалитеты первого типа совершенно неинтересны региональным властям, потому они и самоуправляются. Усилия региональных властей часто направлены на лишение муниципалитетов какой-либо самостоятельности, для чего, например, руководители политизированных муниципалитетов подвергаются разного рода преследованию, в том числе и уголовному.

Какая категория властей наиболее восприимчива к инициативам снизу и созданию на местном уровне условий для социально, экономически и экологически благополучного развития? Прежде всего это 1-я и 4-я категории. Первые потому, что заинтересованы в развитии экологически ориентированной деятельности как важнейшем компоненте социального предпринимательства — а именно такая форма экономической активности объединяет обе основные целевые функции местного самоуправления: предоставление услуг и социальная поддержка населения. В случае политизированной местной власти конкурирующие «элиты» вынуждены искать поддержки населения и одной из важных опор для них является использование «ангажированности» людей, обеспокоенных проблемами здоровья, питания, жизнеобеспечения и т.п.

Существенно меньше возможностей для населения и представителей НКО работать с местными властями 2-й категории. Здесь многое зависит от индивидуальных ценностных позиций первых лиц и того, насколько экологические инициативы оцениваются ими как доходные. Категория управленцев 3-го вида целиком ориентирована на подачи ресурсов сверху и не готова проявлять инициативу, тем более в столь экономически неопределённом и политически рисковом секторе.