УДК 321.015

ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕСУРС В СИСТЕМЕ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Мануйлов Олег Георгиевич,
Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте
Российской Федерации,
Сибирский институт
управления – филиал,
аспирант кафедры государственного и
муниципального управления,
г. Новосибирск, Россия.
E-mail: fps@sapa.nsk.su

Аннотация
Статья посвящена анализу ресурсов и ресурсной базы муниципальной власти в современной России. Главное внимание уделяется политическому ресурсу, особо значимому в условиях хронического дефицита финансовых и административных возможностей большинства сегодняшних российских муниципалитетов.

Ключевые понятия:
современная Россия,
муниципальная власть,
ресурсы власти,
политический ресурс.

Под ресурсами муниципальной власти мы понимаем всю совокупность материальных и нематериальных возможностей, которыми располагают субъекты или носители этой власти, и которые могут быть ими использованы для достижения их целей. При этом мы в данном случае выносим за скобки, скажем так, внесистемные цели, сопряженные с обслуживанием эгоистических и узко-корпоративных интересов, те цели, которые, к сожалению, в том или ином объеме чаще всего присутствуют в практике институтов публичной власти любого уровня. Будем исходить из допущения, что доминантой в деятельности органов муниципальной власти выступают интересы устойчивого функционирования и развития муниципальных образований, что подразумевает в первую очередь воспроизводство и повышение качества жизни населения соответствующих территорий.

Говоря о ресурсах муниципальной власти, обыкновенно имеют в виду, прежде всего, две категории таких ресурсов, тесно связанных между собой. Это, во-первых, территориальный ресурс, источником или базой которого выступает сама территория. Точнее, те ее особенности и характеристики, которые являются потенциально привлекательными в плане решения задач обеспечения жизнедеятельности и развития муниципального сообщества. Имеются в виду природные ресурсы территории, ее природно-географическая специфика, ее экономический потенциал, расположенность по отношению к транспортным и иным коммуникациям, социально-демографические характеристики населения и многое другое. Во-вторых, это административный ресурс, источником которого являются прерогативы и легальные полномочия, которыми располагают органы муниципальной власти, Это, прежде всего, полномочия в области оперативного распоряжения муниципальными финансами и муниципальной собственностью, в области местного налогообложения и местного нормотворчества.

Характеризуя ресурсы муниципальной власти такого рода и соответствующую им ресурсную базу, можно указать на некоторые общие черты, свойственные сегодня муниципальной практике большинства стран мира. Это определенная скудность муниципальных ресурсов в сравнении с ресурсами государственной власти, их существенная зависимость от государственных дотаций и субвенций, неравенство муниципальных образований в плане их тер-

риториального ресурса и связанное с этим общее неравенство в ресурсной обеспеченности между муниципалитетами. Подобное положение вещей имеет место в настоящее время и в России. Некоторую российскую специфику (на фоне, правда, развитых стран) составляет, пожалуй, только то, что все обозначенные выше характеристики муниципальных ресурсов представлены здесь в своем очевидно гипертрофированном виде.

Действительно, общим местом практически всех научных и общественных дискуссий, посвященных проблемам местного самоуправления в РФ, является тезис о сверхконцентрации ресурсов на федеральном и региональном уровне публичной власти. Наиболее выпукло это проявляется в централизации бюджетообразующих налогов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы. Все меньшую долю в доходах местных бюджетов занимают собственные источники, которыми могут самостоятельно распоряжаться органы местного самоуправления. Все более в финансовом, а значит, и в организационно-политическом отношении они оказываются зависимыми от государственных субсидий, которых, впрочем, все равно не хватает не только на развитие, но и на обеспечение текущей жизнедеятельности большинства муниципальных образований [6, с. 68].

Удручающе высокой оказывается сегодня в России и степень дифференциации муниципалитетов по их ресурсной обеспеченности, что, главным образом, обусловлено крайне неравномерным распределением между ними территориального ресурса. Такого рода неравномерности имеют место, конечно, во всех странах. Но если, например, «разрыв между наиболее обеспеченными и наименее обеспеченными регионами, определяемый по показателю налоговых доходов субнациональных бюджетов в расчете на одного человека составляет в ФРГ 8,1, США 8,5, Канаде 1,6 раза, то в России он составляет 75,6 раза» [3, с. 86–87]. При сопоставлении соответствующих показателей отдельных муниципальных образований мы получаем еще более «впечатляющие» цифры. Так, на 1 жителя Москвы мобилизуется 118,6 тыс. рублей налогов, а в МО «Карпогорское» Пинежского района Архангельской области – 1,9 тыс. рублей [9]. И это еще неплохой показатель для сельской местности. Трансферты и другие меры по так называемому «горизонтальному выравниванию» мало что здесь меняют. В Москве на человека приходится 109,9 тыс. рублей бюджетных расходов, а в относительно благополучном Омске – чуть более 10 тысяч [4, 11]. Что уж говорить о большинстве сельских поселений.

Следствием этого оказывается концентрация населения в городах и пригородных зонах, массовая гибель сел и деревень, запустение и деградация целых территорий, причем не только в отдаленных районах Севера и Сибири, но и, скажем, в Нечерноземье. Следствием этого является и то, что на сегодняшний день отсутствуют даже предпосылки для решения задачи «создания равных возможностей для реализации населением своих политических, социальных, экономических прав вне зависимости от места проживания» [10]. Хотим мы или нет, но приходится констатировать несомненный факт: В России имеет место огромное расслоение обществ, порождаемое причинами внеэкономического порядка – в первую очередь местом проживания человека. Люди, формально принадлежащие одному государству, живут как бы в разных странах. Одни из этих стран по стандартам проживания приближаются к почти среднеевропейскому уровню, другие приближаются, несколько утрируя, к уровню Экваториальной Африки.

Не вызывает никаких сомнений то, что проблема выравнивания ресурсной обеспеченности муниципалитетов может быть решенная лишь на федеральном уровне власти, в рамках той или иной целостной и долговременной территориальной и муниципальной политики государства. И эта политика не может сводиться к изменениям (пусть даже существенным) в налоговом и бюджетном законодательстве. В самом деле, столь популярный, к примеру, лозунг кардинального перераспределения налоговых отчислений в пользу местных бюджетов выглядит сомнительным, будучи проецированным на реальную налоговую практику. «Дело не в том, – справедливо замечает Н.М. Миронов, – что поселениям передано мало налогов, а в том, что система поселений создавалась без привязки к налогооблагаемой базе и к центрам экономической жизни. С чего брать налоги, если в поселении не ведется хозяйство или это хозяйство экономически незначительно? Какие задачи решит такое поселение? От передачи дополнительных отчислений выиграли бы города, а большинство сельских поселений как были нищими, так ими бы и остались» [7, с. 15].

Действительное выравнивание ресурсной обеспеченности муниципальных

образований предполагает выравнивание (относительное, разумеется) их ресурсной базы, то есть территориального ресурса, находящегося в ведении органов муниципальной власти. Но и на этом пути не существует простых решений и универсальных рецептов. Скажем, довольно распространенная сегодня практика укрупнения муниципальных образований (сейчас для этого даже не требуется согласие населения) плохо согласуется с идеей развития института местного самоуправления, которое как таковое может реально функционировать только в достаточно ограниченных территориально-пространственных рамках. Совсем не случайно Ю.М. Плюснин, комментируя результаты масштабного изучения общественной активности населения, отметил, что в настоящее время «реальное развитие местного самоуправления имеет место в сельских поселениях, причем там, где наблюдается нехватка ресурсов» [1, с. 118]. Столь же неоднозначными, хотя и интересными, выглядят предложения о возврате к одноуровневой модели МСУ, предполагающие резкое сокращение полномочий муниципальной власти некоторыми вопросами сугубо локального значения. Или о выведении из муниципального пространства депрессивных и малозаселенных территорий, где особенно нечем управлять и, по большому счету, некому самоуправляться [7, с. 13].

Не останавливаясь подробно на чрезвычайно сложной и многогранной проблеме почти тотальной ресурсной зависимости муниципалитетов, отметим, что в структуру ресурсов муниципальной власти (как, впрочем, любой публичной власти) входит еще один ресурс, являющийся по природе и характеру своему ресурсом чисто внутренним. Как целостный феномен, он редко становится предметом специального анализа, хотя значение его переоценить трудно. И особенно для местной власти, испытывающей хронический дефицит ресурсов иного рода. Имеется в виду политический ресурс, под которым мы понимает те реальные возможности власти, которые непосредственно не связаны и напрямую не обусловлены ее легальными прерогативами и полномочиями ее отдельных органов и представителей.

Источником или базой политического ресурса выступают качественные характеристики самой власти. Прежде всего, её интеллектуальные, деловые, организационные, коммуникативные характеристики, влияние которых (положительное или отрицательное) на ее деятельность, и результат этой деятельности выглядит почти очевидным. Но это также и сугубо личностные характеристики носителей власти, воспринимаемые и оцениваемые населением и партнерами власти с положительным или отрицательным знаком. Это и позиционные характеристики, реальные и зачастую неформальные возможности, которыми располагает субъект власти в ключевых структурах внутри данного публичного образования и за его пределами. То есть в политических, экономических, финансовых структурах, СМИ и т.д. Интегральным выражением всего этого оказывается авторитет власти – ее репутация и доверие к ней внутри данного территориального сообщества и за его рамками.

На данной основе и формируется политический ресурс власти, объем которого измеряется (несколько условно, конечно) величиной поддержки со стороны населения, его наиболее значительных групп, а также внешних политических и экономических структур, поддержка которых оказывается желательной или даже жизненно необходимой. Политический ресурс как совокупность неадминистративных возможностей власти как раз и подразумевает возможности трансформации или конвертации внутренней и внешней поддержки в реальное влияние на ситуацию в стране или на отдельной территории – влияние, которое, подчеркнем еще раз, в данном случае не сопряжено непосредственно с официальными властными полномочиями.

Повторим, именно на местном уровне политический ресурс власти оказывается сегодня наиболее востребованным. Поскольку именно он способен выступать в качестве своего рода катализатора по отношению ко всей совокупности ресурсов муниципальной власти, усиливая их потенциал, компенсируя (до определенных пределов) их дефицит, обеспечивая их рациональное и максимально полное использование. Именно здесь в современных российских условиях приобретают особую ценность мобилизационные свойства политического ресурса, связанные с привлечением дополнительных ресурсов в интересах стабильного функционирования и развития территории.

Масштабы и перечень дополнительных внутренних и внешних ресурсов местной власти неправильно было бы преувеличивать, но неверным было бы и преуменьшать. Это слабо используемые пока возможности открываемые на пути межмуни-

ципального сотрудничества в его разных формах. Это участие в федеральных и региональных целевых программах и проектах. Это инновационные гранты. Это аккумуляция средств населения для решения конкретных задач (например, газификации поселения). И это, конечно, инвестиции – внутренние и, что особенно важно для муниципальных образований, внешние. И во всех этих и других случаях инвариантным и фактически императивным условием привлечения дополнительных ресурсов и средств выступают определенные деловые и человеческие качества, авторитет и репутация муниципальной власти в целом и руководителей местных администраций в первую очередь. То есть, в наших терминах, значительный объем и высокие индексы политического ресурса местной власти. В частности, как показывают экспертные опросы, проведенные с участием автора данной работы, именно эти параметры всегда внимательно учитываются потенциальными инвесторами, а нередко они становятся решающими.И всем этим далеко не исчерпываются «области востребованности» политического ресурса муниципальной власти, те сферы, где его применение выступает главным или существенным фактором практики управления муниципальным образованием. Имеется в виду, например, практика формирования долгосрочной и среднесрочной муниципальной политики, стратегии развития – то, что сегодня делается по большей части формально.

Суммируя, можно сказать, что индекс политического ресурса (в том числе его положительное или отрицательное значения) и практика использования данного потенциала – это то, что определяет и объясняет разницу в показателях социально-экономического развития муниципальных образований, обладающих примерно одинаковой базой территориального и административного ресурса и пользующихся примерно одинаковой государственной поддержкой. Сегодня для соответствующих сопоставлений и сравнений применяются разные методики. Но во всех случаях различия, о которых идет речь, выявляются, и нередко они оказываются весьма серьезными. Говоря иными словами, в общей формуле, характеризующей совокупную массу ресурса муниципальной власти, политический ресурс является той переменной, которая (в зависимости от ее значений) способна либо увеличивать реальный, пусть даже небогатый объем территориально-административного ресурса, либо, напротив, девальвировать этот объем, даже если индексы его сами по себе весьма значительны.

Подчеркивая особую значимость политического ресурса муниципальной власти, мы должны одновременно ясно понимать, что именно на муниципальном уровне он чаще всего оказывается в не меньшем дефиците, нежели ресурсы территориальные и административные. Это сопряжено, главным образом, с двумя обстоятельствами. С одной стороны, с трудностями самого его формирования и воспроизводства в условиях небольших территориальных сообществ. Возможно, справедлив ставший почти трюизмом тезис о том, что по результатам деятельности местных администраций население в немалой мере оценивает всю систему власти в стране. Но верно и обратное. Результаты исследований, в том числе проведенных с участием автора данной статьи, свидетельствуют о том, что жители сельских и городских поселений именно на местную власть склонны возлагать ответственность за нормальную (и ненормальную) работу всех жизненно важных для населения объектов, в том числе тех, которые не находятся в прямом ведении муниципалитетов. Это больницы, полиция, почтовые отделения и многое другое. И отчасти этим обуславливается то, что рейтинг муниципальной власти, доверие к ней, ее авторитет, выступающий базой ее политического ресурса, в большинстве случаев оказывается ниже соответствующих индексов федеральной власти.

С другой стороны, особой гранью демографических проблем, свойственных сегодня большинству муниципальных образований, является острый «кадровый голод» в отношении руководителей муниципалитетов. Причем не на формальных и не на технических, а именно на политических руководителей. То есть, прежде всего, на людей, способных сформировать продуманную и сбалансированную муниципальную стратегию или политику, мобилизовать и подвести под нее необходимую ресурсную базу, обеспечить ее поддержку населением, выработать организационные схемы и механизмы ее претворения в жизнь. На людей, обладающих для всего этого необходимыми интеллектуальными, организационными, коммуникативными и иными качествами. При этом, как уже обозначалось ранее, мы лишь подразумеваем здесь наличие некоторых чисто человеческих качеств, с которыми связаны позитивные ориентации и мотивации нынешних и будущих муниципальных руководителей.

Имея, конечно, в виду, что, по данным судебной и прокурорской статистики, уровень злоупотреблений и коррупции на муниципальном уровне не меньше, нежели на всех других этажах публичной власти.

Отчасти такие люди, а точнее «команды единомышленников, обладающих креативным мышлением, панорамным и стратегическим видением проблем и путей развития территории, высоким организационным и мобилизационным потенциалом появляются и формируются, скажем так, естественным образом. И примеров тому немало, о чем говорят, в частности, результаты многочисленных полевых наблюдений, проведенных В. Глазычевым, известным и авторитетным исследователем сегодняшней жизни «российской глубинки» [2]. Но отчасти это может быть и одной из задач системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих – системы, пусть далекой от совершенства, но все-таки существующей в стране. Одним из ее недостатков как раз и может считаться практически полное отсутствие образовательных программ по профилю «муниципальная политика», хотя специалистов именно в этой области давно широко и успешно готовят в целом ряде стран – прежде всего в США.

Политический ресурс муниципальной власти, обусловленный качествами самой этой власти, действительно является огромным, востребованным и далеко не исчерпанным резервом муниципального управления и местного самоуправления в целом. Далеко не исчерпаны его возможности, связанные с рациональным использованием всей системы муниципальных ресурсов, привлечением дополнительных ресурсов, а также его возможности частично гасить и компенсировать дефицит территориальных и административных ресурсов. Но эти возможности не бесконечны и не беспредельны. В терминах социологии Р. Мертона существуют определенные рамки, определенный «диапазон изменчивости», в котором одни явления (в нашем случае политический ресурс) могут «функционально замещать» другие явления (в нашем случае административно-территориальный ресурс) [5, с. 430]. Такой диапазон всегда есть, и если показатели административно-территориального ресурса конкретного муниципалитета минимальны или ничтожны, то применение политического ресурса муниципальной власти, сколь бы высоки не были его показатели, оказывается по большому счету совершенно бесполезным.

Необходимы благоприятные внешние условия, благоприятный контекст формирования и применения политического ресурса муниципальной власти. Конкретно речь идет, как уже отмечалось, о выработке целостной муниципальной и территориальной политики государства, предусматривающей оптимизацию распределения административно-территориальных ресурсов между муниципалитетами и государственную поддержку в зависимости от результатов их работы, а не от уровня их «бедности». Речь также идет о формировании на региональном, прежде всего, уровне политического механизма, обеспечивающего продвижение и поддержку муниципальных руководителей, обладающих широким, стратегическим и самостоятельным мышлением. Пока их удельный вес невелик. Преобладают либо главы муниципальных образований, чья стратегия развития территории сводится к простой формуле «Через десять лет здесь ничего не будет». Либо те, кто стремится превратить или уже превратил данную территорию в собственную вотчину [1, с. 124, 135]. Однако эта очень большая и многоплановая проблема, как мы изначально и говорили, выходит за сравнительно узкие рамки этой статьи.

---

1. Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление: круглый стол [Текст] // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 1. С. 114–145.

2. Глазычев, В. Глубинная Россия наших дней. Публичная лекция [Электронный ресурс] // URL: http://polit.ru/article/2004/09/21/glaz/ (дата обращения: 10.10.2013).

3. Ермасова, Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Текст] / Н.Б. Ермасова. М.: Высшее образование, 2008. 516 с.

4. Корчагин, Ю. Бюджетная обеспеченность крупнейших городов РФ в 2010 году [Электронный ресурс] // URL: http://www.lerc.ru/?part=articles&art=6&page=44 (дата обращения: 05.07.2013).

5. Мертон, Р. Явные и латентные функции [Текст] / Р. Мертон // Американская социологическая мысль: Тексты / Под ред. В.И. Добренькова. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 379–448.

6. Материалы XXVIII Общего собрания АСДГ по вопросу о роли и перспективах местного самоуправления в условиях реализации государственной политики модернизации России с учетом уроков и опыта 25-летней деятельности АСДГ [Текст] // Городское управление. 2012. № 9. С. 65–76.

7. Миронов, Н.М. Децентрализация невозможна без укрупнения [Текст] / Н.М. Миронов // Практика муниципального управления. 2011. № 9. С. 12–17.

8. Нарутто, С.В. Местный бюджет – доходы муниципальных образований [Электронный ресурс] // URL: http://www.samoupravlenie.ru/36-01.php (дата обращения: 12.09.2012).

9. Об утверждении ведомственной целевой программы «Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований поселений Пинежского

района на 2012–2014 годы»: Постановление Администрации муниципального образования «Пинежский муниципальный район» от 28 ноября 2011 № 0798 [Электронный ресурс] // URL: http://www.pinezhye.ru/?page=188 (дата обращения: 30.10.2013).

10. Парламентские слушания на тему «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти». 26 апреля 2012 г. Рекомендации [Электронный ресурс] // URL: http://федяев-павел.рф/uploads/documents/ 26.04.2012%20Рекомендации%20парламентских%20слушаний.pdf (дата обращения: 28.10.2013).

11. Показатели бюджета города Москвы на 2013 год [Электронный ресурс] // URL: http://budget.mos.ru/project_main (дата обращения: 25.10.2013).

1. Administrativno-territorialnoe ustroystvo Rossii I mestnoe samoupravlenie: krugliy stol [Текст] // Voprosi gosudarstvennogo I municipalnogo upravleniya. 2010. № 1. S. 114–145 (Russian).

2. Glazichev, V. Glubinnaya Rossiya nashih dney. Publichnaya lekciya [Электронный ресурс] // URL: http://polit.ru/article/2004/09/21/glaz/ (дата обращения: 10.10.2013) (Russian).

3. Ermasova, N.B. Gosudarstvennie I municipalnie finansi: teoriya I praktica v Rossii I v zarubezhnih stranah [Текст] / N.B. Ermasova. M.: Visshoe obrazovanie. 2008. 516 s. (Russian).

4. Kochagin, Y. Budzetnaya obespechennost krupneishih gorodov RF v 2010 godu [Электронный ресурс] // URL: http://www.lerc.ru/?part=articles&art=6&page=44 (дата обращения: 05.07.2013) (Russian).

5. Merton, R. Yavnie I latentnie funkcii [Текст] / R. Merton // Americanscaya sociologicheskaya misl: Teksti / Pod red. V.I. Dodrenkova. M.: Izd-vo MGU, 1994. S. 379-448 (Russian).

6. Materiali XXVIII Obshego sobraniya ASDG po voprosu o roli I perspektivah mestnogo samoupravleniya v usloviyach realizacii gosudarstvennoi politiki modernizacii Rossii s uchetom urokov I opita 25-letneiy deyatelnosti ASDG [Текст] / Gorodskoe upravlenit/ 2012. № 9. S. 65–76 (Russian).

7. Mironov, N.M. Decentralizaciya nevozmozhna bez ukrupneniya [Текст] / N.M. Mironov // Praktika municipalnogo upravleniya. 2011. № 9. S. 12–17 (Russian).

8. Narutto, S.V. Mestniy budzhet – dohodi municipalnich obrazovaniy [Электронный ресурс] // URL: http://www.samoupravlenie.ru/36-01.php (дата обращения: 12.09.2012) (Russian).

9. Ob utverzhdenii vedomstvennoiy celevoiy programmi «Viravnivanie budzhetnoiy obespechennosti municipalnih obrazovaniy poseleniy Pinezhskogo raiyona na 2012–2014 godi»: Postanovlenie Administracii municipalnogo obrazovaniya «Pinezhskiy municipalniy raiyon» ot 28 noyabrya 2011 № 0798 [Электронный ресурс] // URL: http://www.pinezhye.ru/?page=188 (дата обращения: 30.10.2013) (Russian).

10. Parlamentskie slushaniya na temu «Voprosi zakonodatelnogo obespecheniya I sovershenstvovaniya razgranicheniya polnomochiy mezhdu urovniymi publichnoiy vlasti» 26 aprelya 2012 g. Rekomendacii Электронный ресурс] // URL: http://федяев-павел.рф/uploads/documents/ 26.04.2012%20Рекомендации%20парламентских%20слушаний.pdf (дата обращения: 28.10.2013) (Russian).

11. Pokazateli budzheta goroda Moskvi na 2013 god [Электронный ресурс] // URL: http://budget.mos.ru/project_main (дата обращения: 25.10.2013) (Russian). 26.04.2012%20Рекомендации%20парламентских%20слушаний.pdf (дата обращения: 28.10.2013) (Russian).

UDC 321.015

POLITICAL RESOURCE IN THE RESOURCE SYSTEM OF MUNICIPAL AUTHORITY

Manuilov Oleg Georgievich,
Russian Academy of National Economy and Public Administration, Siberian Institute of Management – Branch, Postgraduate Student of State and Municipal Management, Novosibirsk, Russia.
E-mail: fps@sapa.nsk.su

Annotation
The article is devoted to the analysis of resources and resource base of municipal authority in modern Russia. A special emphasis is put on political resources due to their particular significance in conditions of persistent scarcity of financial and administrative capabilities of the majority of today's Russian municipalities.

Key concepts:
modern Russia,
municipal authority,
authority resources,
political resource.