



К балансу подойти не просто



Александр ХОДЫРЕВ

Alexander N. HODYREV

Свою долю транспортных трудностей имеет большинство городских муниципальных образований в стране. И они, как правило, не обособлены от остальных социально-экономических проблем, а скорее их естественное продолжение. Причем одна из главных причин такой едва ли не обязательной взаимозависимости – дефицит полномочий местной власти и относительная недостаточность налоговой базы для территориального сообщества, наделенного правами самоуправления, которое вместе с тем не позволяют не зависеть от федерального бюджета, региональных трансфертов. Статья оценивает намечаемые подходы к созданию управленческого и финансово-экономического баланса отношений для муниципальных условий.

Ключевые слова: городской округ, наукоград, муниципальный транспорт, полномочия местной власти, баланс в управлении, ресурсы обновления, кадровый потенциал, общественный контроль.

Ходырев Александр Николаевич – доктор социологических наук, кандидат юридических наук, глава города Реутов, Московская область, Россия.

Городское хозяйство – своеобразная матричная модель, которая имеет все привычные для любой обжитой территории сферы жизнедеятельности. Местное сообщество, управляя им с помощью административных рычагов, пытается достичь определенного баланса отношений между интересами населения, производящих товары и услуги бизнес-структур и органов власти, сформированных на основе самоуправленческих выборных начал. Какие бы хозяйственные задачи и для какой бы отрасли не решались на муниципальном уровне, труднее всего оказывается соблюсти равновесие возможного и достаточного. Причем балансировать тут особенно сложно, когда в выборе вариантов ограничивает еще и закон.

Принципиально новым и значимым для транспортной инфраструктуры города Реутова (ближайшего столичного соседа) стало появление в южной его части станции метро «Новокосино». Это произошло в 2012 году, и подобное событие не могло не повлиять на всю действующую схему пассажиропотоков в нашей зоне московского мегаполиса. Естественно, пути дви-

жения пассажиров метростанции были спроектированы с учетом потребностей и представителей малоподвижных групп населения, но в первую очередь принималось во внимание то, что наличие подземной линии транспорта делает Реутов инвестиционно более привлекательным с точки зрения участия бизнеса (преимущественно малого и среднего) в реализации местных программ социального и экономического развития.

В данном случае об инвестиционной привлекательности города говорить есть повод особый. Будучи с определённого момента в статусе наукограда, Реутов с его градообразующим ракетно-космическим «НПО машиностроения» приобрел серьезные дополнительные стимулы и ресурсы к тому, чтобы упрочить перспективы улучшения качества жизни, поднять уровень благосостояния населения. Прошлые пятилетие (2008–2012) и текущее пятилетие (2013–2017) наукоград жил и живет по программам комплексного развития, которые предусматривают последовательное наращивание объемов производства, выполняемых работ и услуг.

В 2012 году, к примеру, объем отгруженных товаров собственного производства составил 32,9 млрд рублей и по сравнению с предыдущим годом увеличился на 7,3%. При этом доля главного хозяйствующего субъекта «НПО машиностроения» достигала почти половины общегородских показателей, а среди малых предприятий по темпам прироста производства наиболее высоких результатов добилось ООО «Модфил», специализирующееся в сфере услуг по ремонту, монтажу и техническому обслуживанию подъёмно-транспортного оборудования.

Соответственно росту производства и особенно торговли (оборот розничной торговли в городе прибавляется существенно из года в год) растет и база налогообложения, что позволяет рассчитывать на увеличение доходной части бюджета муниципального образования (прямо или косвенно — это уже другой вопрос). Во всяком случае вместе с инвестициями (включая и иностранные — 371,9 млн рублей в 2012 году) бюджетные ассигнования достаточно надежно обеспечивают сегодняш-

ние разумные потребности населения и города в самом необходимом.

Например, с появлением в Реутове линии метро и станции «Новокосино» возникла надобность в организации дополнительных парковок. Для этого тут же были привлечены финансовые средства и построены плоскостные стоянки, многоуровневый гаражный комплекс на 890 машиномест и зарезервированы два земельных участка под размещение еще двух многоуровневых паркингов.

К слову сказать, администрация городского округа всячески поддерживает автомобилистов и владельцев транспортных средств, их обслуживают 11 сервисных центров и мастерских, а в распоряжении жителей находится целая сеть автобусных маршрутов, связывающая районы города с Москвой и областью.

Дело, впрочем, не в самом наличии или отсутствии путей сообщения для населения. Вопрос скорее в том, что далеко не всех жителей удовлетворяет не столько существующая транспортная сеть, сколько невозможность управлять какими-то процессами, связанными с качеством обслуживания на автобусной ветке или в электропоезде, которым в Реутове тоже пользуются довольно активно. Одних не устраивает расписание движения транспорта, других — лихачи в маршрутных такси, третьи мечтают об открытии новых пересадочных пунктов по дороге на работу. А кто-то предпочел бы иметь в городе побольше велосипедных дорожек... Набор критики и пожеланий может оказаться немалым — и это не удивительно. Но вот куда их все-таки адресовать — непосредственно транспортникам или муниципальной власти?

В прошлом году этой теме касался один из авторов журнала «МТ» [1]. Он справедливо, на мой взгляд, отмечал приоритетность для местных властей самой возможности сохранять управляемость дорожной сетью и транспортными потоками на территории города и при этом подчеркнул особенность муниципального хозяйства, которая в равной степени отличает любую отдельно взятую сферу городской жизни, включая и транспортные перевозки: противоречия и нестыковки в управленческих функциях, полномочиях, бюджетно-финан-





совых отношениях органов власти разного уровня.

Вопрос нередко упирается в дилемму почти неразрешимую — у одних есть полномочия, но нет денег, у других нет полномочий, но зато в достатке деньги. Подобная коллизия возникает чаще всего не применительно к городской администрации и, допустим, градообразующему предприятию, а обычно становится актуальной, когда надо согласовывать средства на целевые программы между областью и муниципалитетом или приходит пора определять земельные участки под застройку, создание инфраструктурных объектов регионального или федерального значения (типа автодороги или строительства станции метро).

И вот здесь проблема уже выходит за рамки чисто автономного свойства, появляются мотивы иного масштаба и звучания.

II

Мне ранее приходилось писать, что существующие в стране и предусмотренные законом (в том числе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») институты, структуры, методы государственного и муниципального управления, мягко говоря, к реализации проблем, проявивших себя в ходе реформ, оказались готовы в малой, явно недостаточной мере, причем некоторые продекларированные муниципальные новации лишь усложнили дело, вводя некий элемент неопределенности. Постепенно складывается впечатление, что ориентирами преобразований становятся абстрактные проекты, но люди-то живут не в проектируемых замыслах, пусть и превосходных, а в реальных российских городах и поселениях различного уровня развития, что делает их жизнь и перспективы совсем не одинаковыми [2, с.252].

Эта оценка, хочу заметить, была дана восемь лет назад, и вряд ли она могла всеми восприниматься однозначно. Ведь трудно одновременно быть приверженцами местного самоуправления, сторонниками идеи решать вопросы, относящиеся к компетенции первичного властного звена, непосредственно на местах и вместе с тем указывать на свои же слабости, отсутствие достаточных результатов и — главное — уличать

в несогласованности собственных действий с вышестоящими государственными инстанциями. Что по выделяемым законом долям налогооблагаемой базы, что по процентам из федерального и регионального бюджета, что по инвестиционным вложениям... Рассогласование, непропорциональность доходов и расходов на уровне муниципального образования давно не являются ни для кого секретом.

Поэтому с особым удовлетворением, думаю, стоит отнестись к инициативе президента страны В. В. Путина [3], который в своем послании Федеральному Собранию подробно изложил, в каком именно направлении предпочтительно развиваться местному самоуправлению, к каким формам участия граждан в управлении обществом и государством следует стремиться.

В логике президентского послания эта тема исходит из конституционной нормы о социальном государстве, а она опирается на неизменность базовой ценности, олицетворяемой взаимной ответственностью государства, общества, бизнеса, каждого гражданина. Причем ответственность, надо признать любому из нас, как раз и должна становиться главным мерилем эффективности руководства своим участком на ответственной нам обществом «делянке». Ведь можно воспользоваться моментом и сослаться на объективные причины, чтобы ничего не делать и не решать (отбиваясь просто: нет средств, закон не позволяет, не вышли сроки ожидания), а можно выкладываться до конца и находить какие-то варианты, добиваться инвестиций, кооперироваться с соседями, договариваться с бизнес-средой по поводу, казалось бы, весьма каверзных и неразрешимых проблем.

Глава страны настойчиво призывает поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей были реальные возможности принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни. И что особенно важно — процитирую: «Объемы ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекладываются с одного

уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают коррупционные скандалы».

С полномочиями действительно все проблемно. Президент выделил прежде всего районный уровень, который «выхолощен». Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты населения переданы в регионы. Однако и в городах, могу засвидетельствовать, подобная же или схожая ситуация — не редкость. Порой право за что-то отвечать дается муниципалитету, а финансы на это удерживают в своих руках область и губернатор. И не потому, что им так хочется, нет — «так положено».

Кто будет спорить: надо, как призывает Владимир Путин, еще раз со всех сторон взглянуть на сложившуюся ситуацию и привести ее в соответствие со здравым смыслом и требованиями времени. За этим стоит задача уточнить общие принципы организации местного самоуправления и добиться создания сильной, независимой, финансово самостоятельной (очень актуально!) власти на местах.

Руководство государства видит необходимым законодательно обеспечить выполнение поставленной задачи в основном уже в следующем 2014 году. На то есть свой резон: нам предстоит отмечать 150-летие знаменитой Земской реформы, положившей, по сути, начало в России местному самоуправлению. Столь знаменательная дата, не исключено, может стать отнюдь не формальной точкой отсчета для давно ожидаемых преобразований муниципальной практики.

На протяжении почти двадцати лет действующий сейчас Федеральный закон «Об общих принципах...» (1995 г.) большое количество раз подвергался коррекциям разного рода, но так и не обрел того вида, который вписывался бы не просто в контекст времени, но и намечал направления развития широкого народного участия в управлении делами как территориального сообщества, так и гражданского общества в целом. По крайней мере, в нем четко, полагаю, должны быть прописаны правовой статус муниципального образования в городе и на селе, его ресурсный потенциал вкупе с долями налогооблагаемой базы,

бюджетными возможностями и сбалансированными полномочиями по вертикали и горизонтали государственной управленческой системы.

Лишь при получении такой ясно прописанной схемы взаимодействия всех потенциально зависимых друг от друга субъектов государственного и муниципального управления постепенно снимутся, надо ожидать, многие провисающие ныне в неопределенности проблемы местного и *совместного* происхождения и значения. Допустим, не будет возникать соблазна целиком списывать на ответственность муниципальных руководителей неблагоприятное состояние межнациональных отношений, нарушение их баланса в отдельно взятом городском округе или районе. Или, к примеру, не придется муниципалитету отвечать за ремонт и содержание в пределах своей территории федеральной автомобильной трассы, в то время как за границей поселения (города) те же функции обязана выполнять уже государственная дорожная служба.

III

Хочу обратить внимание и еще на один чрезвычайно значимый аспект президентского послания — позитивную оценку земства и его производных форм, показавших высокий потенциал самостоятельного населения в самый начальный период зарождения местного самоуправления в посткрепостнической России. Тогдашняя новая ситуация с зачатками гражданской активности позволила стране совершить заметный рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе дать «зеленый свет» столыпинской аграрной реформе, а затем и переустройству промышленности в годы Первой мировой войны.

И когда президент, отталкиваясь от этого факта, демонстрирует уверенность в возможностях местного самоуправления и в современных условиях, то здесь нет преувеличения. Первичный слой управленцев-муниципалов способен выдвигать молодые таланты. В городских и районных структурах пробуют силы выдвиженцы трудовых коллективов, малого и среднего бизнеса, социальной сферы. У местного самоуправления, несомненно, есть мощ-





Реутов: спортивные сооружения города.

ные ресурсы для пополнения и обновления кадрового потенциала страны. С одной стороны, их привлечению будут по-прежнему помогать регулярные муниципальные выборы, ставшие обязательной деталью преемственности местной власти. С другой стороны, в распоряжении муниципальных органов, давайте уточним, находится и такой ресурс, как общественный контроль, общественная инициатива. Причем еще неизвестно, какая из этих сторон больше раскрывает и обнародует личностный потенциал руководящих кадров.

В подобных рассуждениях нет даже намек на противопоставление или попытки обозначить какие-то приоритеты при констатации наличествующих в муниципальной практике демократических процедур и форм участия граждан в управлении. Выборы — основополагающее право, не требующее особых комментариев. Но исследователи [4, с.73] отмечают и своеобразный аналоговый нюанс: конституционное право россиян самостоятельно участвовать в решении вопросов местного значения предполагает проявление у них личной инициативы, формирование чувства общности, содействующих превращению населения из пассивного объекта административного воздействия в активный элемент совместной деятельности.

Кому-то это может показаться банальным, но инициатива и контроль не столь очевидны как инструмент демократии, если самоуправление ограничивается выборами местной власти, городского главы и муниципального собрания. Формальная

управляющая структура, лишенная обратной связи и контактной среды, не станет по-настоящему эффективной, пока не заработает системная методология с ее равнодействующими, одинаково обязательными элементами управления.

Создавая в свое время для Реутова подобную модель управляющей структуры и муниципальных отношений, городская администрация не сразу, но целенаправленно старалась использовать возможности участия разных слоев населения в разработке и осуществлении программ комплексного развития города. В частности, проводились социологические исследования, по результатам которых определялись и корректировались в зависимости от ситуации (внешней и внутренней) формы и методы взаимодействия с общественными организациями, бизнесом, профсоюзами, трудовыми коллективами.

Особенно наглядно этот подход демонстрирует созданная в помощь муниципальным руководителям модель обратной связи с населением [5, с.17–19]. Каждый из ее модулей предусматривает или учитывает все основные сферы, факторы и механизмы, имеющие в виду и общественный контроль, и общественную инициативу, и деятельность общественных комиссий (советов) по тем или иным направлениям городской жизни.

Упоминание опыта такого рода — не самоцель. Было бы несправедливо не замечать пусть иногда и разрозненные, локальные, однако уже проверенные практикой муниципальные приобретения, пригодный к продолжению пути багаж. Тем более, что

созвучия этой теме присутствуют и в президентском послании, где речь шла об общественных советах при исполнительных органах власти («они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой»), написании проекта «Об общественном контроле», а главное — подчеркивалась сама необходимость гражданского участия в начальной стадии подготовки наиболее принципиальных для общества государственных решений.

Общественный контроль можно воспринимать по-разному. Но у него есть та функция, которая не всегда, на мой взгляд, до конца осознается «подконтрольными». Контроль воспитывает ответственность, а иногда и *принуждает к ней*. То есть тут налицо определенная следственная связь, очень важная при формировании кадрового потенциала для системы управления.

Что касается общественных советов или общественных комиссий, то для муниципального уровня они достаточно типичны. Другое дело, если их характер и задачи плохо соотносятся с контекстом времени и реальными потребностями местного сообщества. Знаю, допустим, что во многих городских администрациях

действуют общественные комиссии по транспорту, а вот в Реутове сейчас такой нет. Плохо это или допустимо? Ответ, легко догадаться, прост: обострится в городе транспортная проблема, возникнет некий новый повод — и подобный общественный орган неизбежно появится. И все его контрольные функции заработают в нужном направлении.

Наличие ресурса — предпосылка. Наличие полномочий — база для действий. Там и там все равно нужен баланс. Мотивированный потребностью людей и подкрепленный готовностью к осознанному взаимодействию.

ЛИТЕРАТУРА

1. Усманов Б. Ф. Местный транспорт самоуправлению не поддается // Мир транспорта. — 2012. — № 2. — С.124–129.
2. Ходырев А. Н. Управление социальным развитием городского округа в условиях муниципальной реформы: Монография. — М.: Социальные отношения, 2005. — 333 с.
3. Послание президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // Российская газета. — 2013. — 13 декабря.
4. Лизина Н. В. Управление активностью населения в условиях кризиса // Труд и социальные отношения. — 2010. — № 6. — С.73–75.
5. Бабалова А. В. Обратная связь в системе местного самоуправления малого города /Автореф. дис... канд.социол.наук. — М., 2003. — 21 с. ●

HOW TO SHAPE OUT THE BALANCE?

Hodyrev, Alexander N. — D.Sc. (Social sciences), Ph.D. (Law), head of the city of Reutov, Moscow region, Russia.

Most municipalities have some transportation problems. Very often they are not separated from other social and economic problems. Among main reasons are shortage of powers of local authorities

and relative deficiency of taxation incomes. The article evaluates prospects of balancing of social, financial and administrative relations for municipalities.

Keywords: city district, municipal transport, administrative balance, municipal powers, balanced administration, human resources, public control.

REFERENCES

1. Usmanov B.F. Local Transport can't be Self-Administered [*Mestnyj transport samoupravleniyu ne poddaetsya*]. *Mir Transporta* [World of Transport and Transportation] *Journal*, 2012, Vol. 40, Iss. 2, pp. 124-129.
2. Hodyrev A.N. Management of social development of city district under the conditions of municipal reform [*Upravlenie sotsial'nyim razvitiem gorodskogo okruga v usloviyah munitsipal'noy reformy*]. Monograph. Moscow, Sotsial'nye otnosheniya publ., 2005, 333 p.
3. Message of president of Russian Federation Vladimir V.Putin to Federal Assembly. *Rossiyskaya gazeta*, 2013, December, 13.
4. Lizina N.V. Administration of population activities during crisis [*Upravlenie aktivnost'yu naseleniya v usloviyah krizisa*]. *Trud i sotsial'nye otnosheniya*, 2010, №6, pp.73-75.
5. Babalova A.V. Feedback in the system of municipal self-administration of small towns [*Obratnaya svyaz' v sisteme mestnogo samoupravleniya malogo goroda*]. Abstracts of Ph.D. (Soc.Sc.) thesis, Moscow, 2003, 21 p.

Координаты автора (contact information): Ходырев А.Н. (Hodyrev A.N.) — hodyrev@reutov.net.

Статья поступила в редакцию / article received 25.11.2013
Принята к публикации / article accepted 14.12.2013

