



К вопросу о стратегии и тактике развития региона

Валерий Леонидович Макаров

ДУХОВНОЕ ВОЗРОЖДЕНИЕ РОССИИ ИДЕТ СНИЗУ (И ТЯНЕТ ЗА СОБОЙ ЭКОНОМИКУ)¹

В статье дана трактовка муниципалитета как некоего нового образования, введено его определение как «социальной корпорации», проведена аналогия ее с холдингом, мини-государством. Раскрыты цель, структура, составляющие социальной корпорации, показаны институты социальной деятельности. Сформулированы основные задачи и функции муниципалитета, понимаемого как социальная корпорация, в части создания и ведения регистра населения, формирования доходной части бюджета, организации бизнеса. В развитие термина «социальная корпорация» раскрыты понятия «социальный капитал», «доверие», «культурный капитал», «образование и лицензирование».

После очевидного почти каждому провала 90-х годов наконец началось возрождение России как великой державы. Прежде всего, речь идет о возрождении духа. Период упадочнического настроения кончился. Я присоединяюсь к мнению Л.Н.Толстого, И.Л.Солоневича (см. [8]) и других, что экономика вторична. Первичен дух народа. Но и экономика тоже вышла на фазу подъема. Теперь главное – соединить эти два вектора, чтобы один помогал другому.



В.Л. МАКАРОВ — академик,
академик-секретарь Отделения
общественных наук РАН,
директор ЦЭМИ РАН

К сожалению, средства массовой информации пока не подхватывают это начало возрождения. По-прежнему с экрана телевизора и страниц газет раздается нытье о том, как мы плохо живем, какая у нас ненадежная власть, какой разгул коррупции. Такое нытье не мобилизует, не добавляет оптимизма. Ясно, что надо больше рассказывать об успехах, о точках роста, которые могут стать примером для других.

В настоящей статье я пытаюсь показать, что самоорганизация народа пошла с самого низа, с поселений, с муниципалитетов. Это, кстати, и важнейшая, если не самая главная сторона построения гражданского общества. При этом остановлюсь больше на экономической стороне дела.

Экономика самого нижнего уровня, который далее называется муници-

¹ Публикуется по тексту одноименной статьи в журнале «Экономика региона», №2, 2007.

пальным, – это особая экономика, в которой много черт, существенно отличающих ее от той, что мы называем классической экономикой. В муниципальной экономике определяющие экономические агенты не стремятся к максимуму прибыли. В этом смысле она в чем-то похожа на архаические экономики прошлого, на патриархальную экономику России до Петра или на экономики кочевников-скотоводов. Сам муниципалитет как юрисдикция нижнего уровня управления представляет собой некое новое образование, которое можно определить как *социальную корпорацию*.

Этот термин еще не устоялся, и до конца не ясно, насколько он адекватен тому, что имеется в виду по существу. Я писал о социальной корпорации в ряде работ [5, 6, 7]. Хорошо написано о социальной корпорации у В.Н. Иванова [2]. Близкие идеи развивает Глава Одинцовского района Московской области А.Г. Гладышев [1].

1. Муниципалитет как социальная корпорация

Наше представление о муниципалитете состоит в том, что это есть социальная корпорация, но корпорация особого рода, цель которой – наилучшим образом обслуживать собственное население.

Следует отметить, что в теоретической экономической литературе представление о локальном правительстве как о руководстве корпорацией встречается. Например, в работе F. Beweley Truman [9] рассматривается два типа локального правительства: демократическое и антрепренерское (по терминологии автора). Цель первого (демократического) правительства состоит в максимизации функции общественного благосостояния людей, проживающих в данной юрисдикции. Цель второго (антрепренерского) правительства – другая. Например, это может быть максимизация общей прибыли всех экономических агентов

данной юрисдикции, или привлечение как можно большего количества населения в юрисдикцию, или привлечение инвестиций и т. д. Собственно говоря, демократическое, по терминологии Бьюли, правительство и должно быть не чем иным, как социальной корпорацией. Тогда оно будет действовать в соответствии с целью достижения максимального благосостояния людей. Я здесь не вдаюсь в детали того, что такое благосостояние, что такое функция благосостояния и т. п. Это отдельная тема. Но в соответствии с понятием демократического правительства и демократического общества в целом общее благосостояние формируется с учетом мнения всех, с использованием всех институтов гражданского общества. К гражданскому обществу мы еще вернемся в данном исследовании.

Слово «корпорация», вернее, «корпоративное государство», также время от времени употребляется, когда хотят подчеркнуть, что государственные чиновники могут быть одновременно менеджерами в экономике. Иногда Италию времен Муссолини называют корпоративным государством, поскольку там произошло сращивание бизнеса и государственной власти. И при этом у бизнеса автоматически появляются социальные функции.

Итак, социальная корпорация, что это такое, почему надо изобретать новый термин? В принципе новый термин не помешает, поскольку за ним скрывается целая философия. Традиционно считается, что бизнес – это делание денег, а корпорация – это бизнес. Однако при производстве коллективных благ делание денег часто невозможно отделить от непосредственного увеличения полезности. Ведь в конечном счете деньги нужны не сами по себе, а как раз для увеличения полезности.

В экономической теории *externalities* (побочных эффектов) рассматривается такой феномен, как получаемое человеком удовольствие или, наоборот, неудовольствие от процесса делания денег. Этот феномен, как таковой, не очень влияет на экономику в отличие от производства коллективных благ. Здесь людям, принимающим решения, постоянно приходится сравнивать прирост денег с приростом полезности. Например, часто возникающая ситуация: построить супермаркет, который увеличит занятость, налоги в местный бюджет и приток чужих в данный ареал, или сохранить историческую застройку, создающую неповторимый климат для постоянных обитателей. Эта ситуация подобна известной альтернативе: жениться выгодно или по любви.

Социальная корпорация состоит:

1) из граждан:

- приписанных к данному муниципалитету, то есть постоянно или временно проживающих на данной территории;

- регулярно приезжающих на данную территорию на работу или по другим обстоятельствам;

2) муниципалитета (управляющей компании, имеющей свой устав, бюджет и прочие атрибуты; управляющего юридического лица);

3) предприятий муниципальной собственности и предприятий, где муниципалитет имеет более 50% собственности (в том числе муниципальный банк и муниципальная страховая компания);

4) частных фирм и акционерных обществ, зарегистрированных в данном муниципалитете, включая образовательные и научные организации;

5) зарегистрированных прочих юридических лиц (общественных объединений, клубов, партий и пр.);

б) официально не зарегистрированных, относительно устойчивых групп, объединений и пр., находящихся на территории муниципалитета (элементы гражданского общества).

Людям, которым удобно мыслить в производственно-экономических терминах, можно представлять себе социальную корпорацию как холдинг с управляющей компанией (муниципалитетом) и входящими в холдинг предприятиями, перечисленными в пунктах 3 – 6 перечня. При этом граждане (см. пункт 1) есть «работники» данного холдинга. Слово «работники» взято в кавычки не случайно, ибо в их состав входят дети, инвалиды, больные и прочие не способные или еще (уже) не способные к труду.

Представим себе муниципалитет, муниципальную корпорацию как минигосударство. Кстати сказать, она и является минигосударством, поскольку обеспечивает и осуществляет свою юрисдикцию, частично назначает и собирает местные налоги, обеспечивает безопасность и комфортность проживания своих граждан.

Вопрос о муниципальной милиции поставлен, обсуждается, но пока законодательного и даже правительственного решения нет. Эксперименты, проводимые в некоторых муниципальных образованиях на свой страх и риск, не анализируются, не обобщаются, к сожалению. Но рано или поздно вопрос о муниципальной милиции будет решен, поскольку и практика, и теория толкают к этому.

Вопрос, который до сих пор остается в тени, – это «международная деятельность» муниципалитета. В первую очередь речь идет о торговых отношениях с «внешним миром». Соответствующие институты, как правило, совершенно не развиты, и, самое главное, нет понимания, что их надо развивать.

В советское время была потребительская кооперация – организация, отвечавшая за закупку продуктов, произведенных на селе, в том числе продуктов домашнего хозяйства (овощи, фрукты, молоко, собранные грибы, ягоды и пр.). К сожалению, в рыночное время еще не сложилась система институтов подобного типа, которые бы обеспечивали связь муниципального производителя с остальным миром.

Спрашивается, кто должен создавать такие институты – сами муниципалитеты или кто-то другой? По-видимому, наиболее рациональна смешанная стратегия.

2. Институты социальной деятельности

Итак, социальная корпорация имеет главную цель – обеспечить максимальное благосостояние своих граждан. Естественно задать вопрос, кто и как определяет эту цель? Как выглядят институты выработки этой цели?

Властные (управляющие) институты:

- администрация муниципалитета;
- законодательная палата;
- прозрачность деятельности администрации и палаты, обеспечиваемая технологиями электронного правительства;

- связь с населением через технологии электронного правительства (включая голосование по важным вопросам).

Институты гражданского общества:

- профсоюзы;
- местные партийные ячейки;
- объединения по профессиональным и прочим интересам;
- клубы.

Социальные институты:

- учреждения социального обеспечения;
- дома для престарелых и инвалидов;
- детские дома;

- независимые организации (включая фонды, информационные службы, телефонную помощь при стрессах) социальной помощи;

- биржи труда, поиска партнеров для совместной жизни и пр.;

- различного рода электронные и Интернет-службы социальной помощи.

В эффективно функционирующей корпорации, и особенно в социальной корпорации, не должно быть явного противостояния между отдельными группами или членами корпорации. Если это имеет место, значит, в организации корпорации имеются существенные изъяны. Действующие технологии должны сглаживать возможные противоречия, но уж никак не порождать их и не способствовать их разрастанию.

Яркий пример противостояния в современной российской муниципальной жизни являет собой сложившаяся технология регистрации собственности (см. ниже пункт 4 «Бюджет»).

3. Электронное правительство

Программа «Электронная Россия» должна выполняться снизу вверх, а именно следующим образом. Каждый муниципалитет строит и поддерживает регистр населения своей юрисдикции. Какие данные о гражданине включать в регистр – вопрос конкретного муниципалитета, однако обязательный список данных должен быть утвержден на законодательном уровне.

Вопрос создания и поддержки регистра населения возникал и обсуждался многократно на разных уровнях. Неопределенность сохраняется в основном из-за ведомственных барьеров. Каждое ведомство по долгу своей службы ведет свой регистр. Министерство юстиции, налоговая служба, МВД (включая ГИБДД, миграционную службу), органы Министерства социального развития и здравоохранения, органы субъектов Федерации,

наконец, спецслужбы – каждый имеет свои базы данных. Ничего плохого в этом нет. Плохо, что они не в системе. Системность принципиально повышает оперативность и надежность данных. Как известно, проблема обновляемости – главная в регистрах подобного рода. И решаться она должна совместными усилиями, ибо данные поступают из разных источников, так сказать, со всех сторон.

Системность означает, в первую очередь, наличие сердцевин, основной базы данных, главного источника первичной информации. Представляется естественным, что базой должен быть регистр населения, который ведет нижний уровень правительства, а именно муниципалитет.

Основания:

1. Из органов власти муниципалитет ближе всего к человеку, к его нуждам, ему проще получить достоверную информацию, в том числе информацию персонального характера.

2. Количество населения в муниципалитете вполне обозримо (у нас в среднем пока 3 тыс., в Китае – 1,5 тыс. человек), поэтому нет так называемого «проклятия размерности».

3. Муниципалитет меньше других органов заинтересован в сокрытии информации, подтасовке данных, более прозрачен и подвержен общественному контролю в данной сфере.

4. Регистр населения муниципалитета постоянно находится в работе, постоянно востребован, он, что называется, «живет». Поэтому обновления в нем естественны, являются неотъемлемой частью технологии работы.

5. Гражданину легче контролировать свои права в области охраны личности, частной жизни. Данные, относительно которых гражданин не хочет, чтобы они фигурировали в базе данных,

в своем муниципалитете посмотреть и изъять проще, чем в других ведомствах, не говоря уже о спецслужбах.

6. Муниципалитет является тем органом, который не имеет специальной цели, на которую направлена его деятельность и которая неизбежно накладывает отпечаток на собираемую информацию.

7. И наконец, быть может, один из самых важных аргументов: эффективный способ борьбы с терроризмом. Ведь каждый человек постоянно находится на виду у общества. «Электронный след» каждый человек неизбежно будет оставлять, если технологии электронного правительства войдут в повседневную жизнь.

Представляется, что программа «Электронная Россия», которая по замыслу является вполне современной, но имеет некоторые изъяны как в формулировке целей, так и в механизме реализации, может стать мотором создания данного регистра населения. Позитивные примеры имеются, например, в Ханты-Мансийском автономном округе, в Воронежской области и др.

4. Бюджет

Чем меньше население муниципалитета, тем легче и проще организовать его работу. Во всем цивилизованном мире основу местного бюджета составляют налоги на землю и недвижимость. В России эти налоги также являются местными. Однако их собираемость поразительно мала по сравнению с другими налогами. Частично проблема упирается в точность и достоверность информации о земле и недвижимости, принадлежащих гражданам, а также в технологии их регистрации. Ясно, что чем ближе местная власть к населению, тем проще нужную информацию собрать и обработать. В настоящее время недвижимость вокруг

крупных городов практически не зарегистрирована нужным образом. Так что источник доходной части местного бюджета лежит, что называется, на поверхности. Сейчас же вместо того, чтобы действовать совершенно легальным образом, чиновники местной администрации изобретают все новые приемы, как собрать со своих граждан побольше поборов, в основном нелегальных. В результате образуется противостояние граждан и местной власти, что крайне нежелательно (см. об этом еще в пункте 7 «Доверие»).

Технология собирания налогов на недвижимость и землю должна базироваться на компьютерной базе данных, связанной с уже упоминавшимся регистром населения. Естественно, что такую базу легче вести, когда население муниципалитета сравнительно невелико – где-то от 300 до 3000 человек.

Второй источник доходной части местного бюджета – бизнес. Муниципальные предприятия должны приносить доход, который пополняет бюджет. А кроме того, часть налогов от бизнеса, размещенного на территории муниципалитета, также идет в местный бюджет.

5. Бизнес

На длительный, порой чисто теоретический спор о том, следует ли местному правительству заниматься бизнесом, применительно к российским условиям ответ дала реальная практика. Успешные муниципалитеты – это те, в которых администрация активно содействует развитию бизнеса. Бизнес и правительство на нижнем уровне в известном смысле срачиваются. Ничего плохого в этом нет. Наоборот, следует совершенствовать законодательство в плане содействия такому срачиванию. Об этом уже писалось в

литературе как применительно к российскому, так и, в особенности, к китайскому опыту [5]. Одно из объяснений китайского феномена быстрого развития местной промышленности и сельского хозяйства состоит в том, что местная власть самого нижнего уровня активно и непосредственно участвует в бизнесе.

Что касается китайского пути перехода от плановой к рыночной экономике, то обнаружился еще один весьма любопытный феномен, о котором не так много пишется в литературе, хотя несколько работ имеется [19, 20].

Специфику перехода к рынку по-китайски все понимают как экономическую свободу при отсутствии политической свободы. Все находится под контролем Коммунистической партии Китая. Это правильно, но специфика не только в этом. Дело в том, что экономическая свобода давалась и дается в Китае по-другому, не так, как в других странах с переходной экономикой (России, бывших республиках СССР, странах Восточной Европы). В этих странах главный способ получения экономической свободы – приватизация. А в Китае – передача полномочий от центра в регионы, на более низкий государственный уровень. Органы местного самоуправления в Китае действительно стали игроками на поле экономики. И при этом неизбежно произошло определенное сращивание бизнеса и местной власти.

Понятие социальной корпорации предполагает, так сказать, по определению, занятие бизнесом. Как известно, в обычной корпорации имеется по крайней мере четыре группы интересов: интересы собственников (прибыль, капитализация), интересы менеджмента (капитализация, доля на рынке, бренд), интересы наемных работников

(заработная плата, социальные блага) и, наконец, интересы постоянных потребителей (качество, надежность, социальный престиж). Поскольку социальная корпорация – это холдинг, то ясно, что составляющие холдинга могут иметь и имеют разные интересы. Но сам холдинг нацелен на одно – благосостояние его граждан. Поэтому заработанные деньги идут только на реализацию этой цели. Самоцель – зарабатывание денег – может рассматриваться в этом контексте лишь как вспомогательная для достижения главной. Тем более что максимальное благосостояние не может быть достигнуто на конкретную дату, речь идет о благосостоянии за длительный период, а не, скажем, на период срока пребывания мэра в должности.

Таким образом, бизнес внутри социальной корпорации обладает рядом специфических особенностей. А именно: местное правительство старается развивать бизнес не ради налогов, которые пополнят бюджет, хотя это тоже важно. Более существенная задача бизнеса – производить социальные и прочие блага, повышающие благосостояние населения.

Отдельная, но сейчас чрезвычайно актуальная проблема – предоставление населению услуг административного, чиновничьего, бюрократического свойства. Таковых в наше время очень много. В пункте «Электронное правительство» уже говорилось о такого рода услугах. Это различного рода регистрации, которые сопровождают человека от рождения до смерти. Это оформление прав собственности на землю, на недвижимость, получение прав на управление транспортными средствами, получение разрешений на осуществление работ, связанных

с электричеством, газом, химическими веществами, получение архивных и прочих справок и многое, многое другое.

Как хорошо известно, такая услуга предоставляется, как правило, монополистом, хотя по закону он и обязан это сделать. Но монополист есть монополист. Он найдет тысячу причин, чтобы затянуть процесс, лишь бы получить неформальное вознаграждение. Средство борьбы с монополистом давно известно. Это конкуренция. Надо просто его, монополиста, ликвидировать. У гражданина должно быть право выбора в получении такого рода услуг. Не нравится, как твое жилище обмеряется БТИ (Бюро технической информации), обратись в другое. Введение конкуренции осуществляется разными способами. Наиболее простой из них – передача функций обслуживания частному сектору.

Как известно, перечисленные выше услуги по обслуживанию населения являются публичными благами в своей первоначальной основе. То есть государство обязано предоставлять их бесплатно или по символической фиксированной цене. Так должно быть «по классике» или, лучше сказать, по теории. В жизни же мы хорошо знаем, к чему это приводит. Гражданин, чтобы получить услугу, положенную ему по всем законам, вынужден платить своим временем, нервами, здоровьем или немалыми деньгами.

Так вот, раз уж все равно приходится платить, то лучше платить частнику. Частник, во-первых, работает в конкурентной среде и, тем самым, борется за потребителя, а во-вторых, боится потерять лицензию, которую могут отобрать за некачественное обслуживание.

Передача государственных функций частному сектору практикуется во многих странах. В России нотариальное дело, например, теперь полностью является частным. Государство только выдает соответствующую лицензию. В США, а в последнее время в Германии появились частные тюрьмы. Таким образом, государство нанимает частный сектор для выполнения функций, которые раньше оно вынуждено было делать само. В достаточно большом числе случаев это оказывается эффективным, то есть по критерию «цена – качество» получается выигрыш.

По-видимому, настало время начать передачу функции разных форм регистрации (и разрешения) частникам. Жизнь в муниципалитете сразу лишится источника конфликта, а то и противостояния между его жителями. Ведь, как правило, работники муниципальных органов, занимающиеся выдачей всякого рода разрешений, сами являются жителями этого района. Выдача (и лишение) лицензий на право заниматься такого рода деятельностью – непростое дело. Видимо, нужны эксперименты.

Что касается тех функций, которые остаются в руках государственных органов всех уровней, то здесь сдвиг должен произойти с введением так называемых регламентов. Сейчас в правительстве ведется работа по созданию таких регламентов. Чиновничья служба будет более четкой, с меньшим произволом и с большей ответственностью.

6. Социальный капитал

Понятие социального капитала, введенное в явном виде Колманом [10], в настоящее время привлекает внимание все большего числа исследователей как важный фактор для объяснения наблюдаемых фактов, особенно в

плане межстрановых сравнений. То, что хорошо работает в одной стране, может совершенно не работать в другой.

Социальный капитал применяется как к индивиду, так и к организации и даже стране в целом. В данном контексте нам важно осмыслить понятие социального капитала муниципалитета, в частности, понимаемого как корпорация.

Пока что нет сколько-нибудь общепринятой методики измерения социального капитала. Проблема измерения социального капитала тесно связана с отслеживанием связей в обществе. Каждый человек, как член общества, погружен в паутину связей с другими людьми и институтами общества. Эти связи чрезвычайно разнообразны. Поэтому кроме измерения чисто количественных параметров возникает проблема сопоставления степени важности связей. Как соизмерить, например, вклад в индивидуальный социальный капитал человека знакомства с президентом корпорации и родства с его охранником.

Понимание, что социальный капитал в муниципалитете надо накапливать, весьма важно. Нужно как можно раньше готовиться к тому, что социальный капитал рано или поздно начнет приносить дивиденды.

7. Доверие

Одна из основных составляющих социального капитала – это доверие.

Различают доверие в малых группах (семья, фирма, поселение, род и т. д.), доверие между представителями различных групп, внутри бизнес-сообщества, между бизнесом и властью, между населением и бизнесом, между населением и властью.

Недавний (июль 2004 г.) банковский кризис показал, насколько важен

фактор доверия, в частности, между населением и банковским сообществом и между населением и государством. Недоверие приводит к панике и, тем самым, к большим экономическим потерям, что называется, на пустом месте.

В муниципалитете, понимаемом как социальная корпорация, доверие является цементирующим фактором, по существу гарантирующим его успешное функционирование. Как известно, люди доверяют друг другу по разным причинам. Не вдаваясь в существо проблемы, которая представляется не только социальной, но и психологической и даже биологической, отметим, что важными параметрами, коррелирующими с доверием, являются религиозная принадлежность, национальность, степень родства, однокашничество, длительность знакомства и т. п.

8. Культурный капитал

Понятие культурного капитала введено в научный оборот сравнительно недавно [16]. Сowell определяет культурный капитал как ценности, умения, знания (неотделимое знание, см. Поланьи), которые индивидуум получает в процессе воспитания и роста в своей изначальной культурной среде. Однако экономисты пока недостаточно освоили это понятие. Вопрос измерения культурного капитала и тем более степени его влияния на базовые экономические показатели остается открытым.

W. Irons [13] приводит пример культурного капитала и его коммерческой стоимости. Небольшая народность утилианы (Utilians) прозябала в течение веков на небольшом островке к западу от Ямайки и Каймановых островов. Однако во время Второй мировой войны они оказались востребованы как моряки для американских

кораблей торгового флота из-за своих морских навыков и знания английского языка. В результате они получали в сотни раз более высокие заработки, чем на своем острове. Кстати, их востребованность сохраняется до сих пор.

Нетрудно себе представить, что, когда культурный капитал будет достаточно точно определяться и измеряться, бедные, традиционно бедные, заброшенные богом уголки могут приобрести новую жизнь. Вопрос в том, кто воспользуется этим капиталом, кто пустит его в коммерческий оборот. Я уже писал об этом [6], имея в виду специальные консультационные фирмы, деятельность которых состоит в раскрытии и использовании потенциала, заложенного в людях природой, средой обитания, культурой, впитанной с молоком матери. При этом возникает проблема длинных денег, венчурного капитала, страховых институтов, то есть основных технологий развитого рыночного общества.

Экономика народных промыслов напрямую оперирует культурным капиталом. В России эта экономика развита недостаточно, в частности потому, что она никак не может встроиться в так называемые международные цепочки. Взять, к примеру, международный туризм. Это бурно растущий сектор мировой экономики. Туристы – основные потребители продукции народных промыслов, представляющей собой сгустки национальной культуры. Фактически туристическая отрасль является каналом проникновения таких продуктов на мировой рынок, то есть на то место, где культурный капитал получает истинную рыночную оценку. Перечисленные в пунктах 6 – 8 работы новые понятия, которые пока плохо поддаются измерению, но, несомненно, скоро будут

измеряться, должны войти в обиход при оценке работы муниципалитетов, да и не только их.

9. Образование и лицензирование

Проблема образования (образованности) и, соответственно, лицензирования имеет прямое отношение к реформе местного самоуправления. Здесь я придерживаюсь, возможно, непопулярной позиции, что главы местной администрации должны назначаться, и не просто назначаться, скажем, губернатором, а проходить довольно сложную процедуру. Во-первых, само назначение должно быть одобрено муниципальной палатой, которая избрана собственным населением. Так что общепринятые нормы демократии здесь не нарушаются. А во-вторых, и это самое главное, главы администраций должны иметь лицензию на право занятия этой должности.

Лицензии, процедура их выдачи, чиновники, вовлеченные в этот процесс, вызывают в современной России сугубо негативную реакцию. Все это ассоциируется с вымогательством, коррупцией, искусственно создаваемыми барьерами и пр. Субъективное ощущение населения, что власть чиновников нарастает и начинает уже превосходить все разумные пределы, имеет под собой объективные основания. Лицензируется все на свете, и попытки Министерства экономического развития и торговли найти эффективные способы борьбы с этим явлением пока не увенчались успехом. Слава богу, что есть хотя бы понимание, что проблема по-настоящему серьезна.

Однако для некоторых видов деятельности лицензии нужны, и не только нужны, а просто необходимы. Водитель автобуса, летчик или врач-хирург – очевидные примеры лицензионных профессий. Менее очевидна

необходимость разрешения на право пользования оружием, на занятие юридической практикой, бухгалтерской деятельностью, наконец, на занятие некоторых чиновничьих должностей. Граница, как всегда, размыта.

Мне представляется бесспорным, что глава администрации муниципального образования должен иметь лицензию на право занимать эту должность. Некомпетентность руководителя муниципалитета может дорого обойтись его гражданам. Здесь недостаточно обычной гражданской административной и уголовной ответственности, которые прописаны в соответствующих нормативных и законодательных актах. Человек должен быть подготовлен к занятию должности, обладать необходимыми знаниями и опытом.

В настоящее время, к сожалению, корпус глав администрации ниже всякой критики. За годы рыночных преобразований этот корпус сформировался в соответствии с критерием обогащения. Выборность глав местного самоуправления не только не стала препятствием для следования этому довлеющему критерию, а, скорее, ему способствовала. Получение должности, получение власти для контроля над бизнесом, для защиты от правоохранительных органов, то есть в конечном счете для личного обогащения, было главным мотивом. Сформировалась положительная обратная связь (в терминологии кибернетики). Если ты принадлежишь кругу энергичных, богатых людей, людей со связями, тебе гораздо легче возглавить местное самоуправление. Как, какими методами выиграть местные выборы – описано многократно. Так что формальная демократия не препятствует, а способствует негативному отбору, вплоть до проникновения во власть криминальных элементов.

Скажут, лицензия не спасет, ее так же можно купить, как и голоса избирателей. Это не совсем так. Технология выдачи лицензий вполне может быть поставлена под контроль. Рассмотрим этот вопрос более детально.

В настоящее время, как известно, образовано около 25 тысяч муниципальных образований. Процесс еще не закончен. То есть речь идет об огромной армии руководителей – политических, идеологических, хозяйственных, от решений которых во многом будет зависеть самочувствие и благосостояние народа. Следует еще помнить о резерве и о том, что эта армия является источником кадров на другие, в том числе на более высокие, должности.

Выдачу лицензий на занятие должности главы администрации муниципального образования естественно поручить комиссии при Министерстве регионального развития. Данная комиссия должна опираться на учебные заведения, которые организуют соответствующую подготовку.

Это, в первую очередь, РАГС (Российская академия государственной службы при Президенте РФ), ВШГА (Высшая школа государственного администрирования при МГУ), АНХ при Правительстве РФ, факультеты государственного и муниципального управления при ведущих университетах.

Если говорить о РАГС, то она является наследницей системы высшего партийного образования советского строя. Данная система имела много положительного, теперь утраченного. Самое главное – это идеологическая функция, воспитание мировоззрения, воспитание верности системе ценностей, на которой строится российское государство. К сожалению, в настоящее время РАГС является обычным учебным заведением и не претендует на то,

чтобы быть духовным лидером начинающих руководящих кадров. Де факто это лидерство захватывается другими структурами. Налицо разброд и шатание в идеологической сфере.

Вообще следует заметить, что идеологическое воспитание, особенно руководящих кадров, – важнейшая функция государства. Собственно, это один из признаков государственности. Российское государство на протяжении своей истории не пренебрегало этой функцией. Характерно, например, что А.Н. Голицын (1773 – 1844), обер-прокурор Синода, был одновременно (с 1817 года) министром духовных дел и народного просвещения. Обратите внимание и на название министерства: слово «духовность» было ключевым.

Наконец, лицензия – это не диплом об окончании учебного заведения. Не обязательно регулярно ходить на лекции, сдавать экзамены. Программа обучения может быть сугубо индивидуальной. Важна сама атмосфера учреждения, храма, так сказать, духовной мысли. Человек, получивший лицензию в таком заведении, обрастает разносторонними связями, он становится членом сообщества единомышленников, своеобразного братства. В конце концов, как показывают история и примеры военных и религиозных профессий, даже ритуал имеет значение. Есть военная присяга, есть клятва Гиппократа, у чиновников, начиная с какого-то ранга, должна быть своя присяга на служение народу.

В заключение выскажу суждение, которое кому-то не понравится из-за его очевидной связи с советским прошлым, когда партийные кадры «принудительно» посылались туда, где они нужнее. Впрочем, военные, и солдатский и офицерский состав, посылались и

посылаются по приказу во всем мире. Чиновники не военные, но что-то промежуточное.

Так вот, муниципальные чиновники высокого ранга, правильно подготовленные и воспитанные, должны посылаться в отсталые, погибающие районы. Сами эти районы «вырулить» на нормальную жизнь не в состоянии. Мужское население там спилось, доминирующее настроение – беспросветность. Переломить такую ситуацию способен энергичный, знающий руководитель, чувствующий поддержку своих товарищей по братству. Единичные примеры «восстания из пепла» налицо. Так что это вполне реально.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гладышев А.Г. Экополис Одинцовский. – Изд-во «Одинцово» Московской области, 2004.
2. Иванов В.Н. Новая цивилизация XXI века: технология становления. – М.: Изд-во «Знание», изд-во «Муниципальный мир», 2005.
3. Иноземцев В.Л. Специфические особенности европейской социальной модели // Современная Европа: Журнал института Европы РАН. – 2004. – №1. – С. 89-99.
4. Макаров В.Л. К вопросу о реформе федеративного устройства России // Сб. сочинений III китайско-русского симпозиума по перестройке экономики «Перспектива экономики Китая и России в 21 веке». – Пекин, 2000.
5. Макаров В.Л. Местное самоуправление в структуре российской экономики и общества // Управление социально-экономическим развитием России / Под ред. Д.С. Львова и А.Г. Поршнева. – М.: Экономика, 2002.
6. Макаров В.Л. О роли социального сектора в переходной экономике России // Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки. – М.: Наука, 2004. – С. 168-187.
7. Макаров В.Л. Социальные технологии на нижнем уровне: Препринт. – М.: ЦЭМИ РАН, 2005.
8. Солоневич И.Л. Народная монархия. – М.: Изд-во «РИМИС», 2005. («Лучшие произведения 20 века». Впервые издана за границей в 1953 г.).
9. Beweley Truman F. A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures // *Econometrica*. – 1981. – Vol. 49. – №3 (May).
10. Coleman James S. *Foundations of Social Theory*. – Cambridge: MA Harvard University Press, 1990.
11. Glaeser E., Laibson D., Scheinkman J. Soutter Christine Measuring Trust // *Quarterly Journal of Economics*. – 2000. – 155 p.
12. Glaeser E., Laibson D., Sacerdote Bruce. The Economic Approach to Social Capital // *Economic Journal*. – 2002. – 112 p.
13. Irons Williams. Cultural Capital, Livestock Raiding, and The Military Advantage of Traditional Pastoralists // *Nomadic Pathways in Social Evolution*. – Moscow: Russian Academy of Sciences, Center for Civilizations and Regional Studies, 2003. – P. 63-73.
14. Karlan Dean S. Using Experimental Economics to Measure Social Capital and Predict Financial Decisions: Working Paper. – Princeton University Department of Economics. – 2004. – June 21.
15. Sobel Joel. Can We Trust Social Capital // *Journal of Economic Literature*. – 2002. – Vol. 40(1). – P. 139-154.
16. Sowell T. *Race and Culture: A World View*. – New York: Basic Books, 1994.
17. Makarov V. Fiscal Federalism as a way to protect nation style of live in the globalization s process: Russian evidence // *Globalization and the World Economy: Changes and Challenges. An International Workshop Ed / M/ Kuboniwa and S.-Watanabe: Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, March, 2001.*
18. McGuckin R., Dougherty S. Restructuring China's Enterprises: The Effect of Federalism and Privatization on Business Performance // *The Conference Board Research Report R*. – 1311-02-RR.
19. Quan Yingyi, Weingast Barry R. China's Style // *Journal of Policy Reform*. – 1996. – Vol. 1 (2). – P. 149-185.
20. Quan Yingyi, Roland Gerard. Federalism and the Soft Budget Constraint // *The American Economics Review*. – 1998. – Vol. 85. – №5. – P. 1143-1162.