

Политическая автономия и самоуправление

УДК-353:352(470.53)

КОНКУРЕНЦИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ЗА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕСУРС И ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ ПЕРМСКОМ КРАЕ (НА ПРИМЕРЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ)*

А.С. Зуйкина¹

В статье анализируется реализация региональными властями Пермского края «конкурентных» стратегий в отношении органов местного самоуправления при распределении межбюджетных трансфертов. Эмпирическими данными для исследования явились распределение между муниципальными образованиями иных межбюджетных трансфертов в 2007–2013 гг. и материалы интервью с представителями публичной власти на региональном и местном уровнях. Стратегии конкуренции реализуются через определяемые регионом формальные правила, а также с использованием неформальных практик. Они востребованы как «бедными», так и «богатыми» муниципалитетами, однако последние имеют более высокие шансы на выигрыш. Впрочем, «бедные» находят выход в применении личных связей и договоренностей.

Ключевые слова: «конкурентные стратегии»; взаимодействие органов местного самоуправления и региональных органов власти; межбюджетные трансферты.

Органы региональной власти, реализуя политические курсы в рамках собственных полномочий, могут затрагивать местные вопросы и более того, оказывать влияние на очередность выполнения приоритетов муниципальной политической повестки. При этом, безусловно, с точки зрения права, речь идет не о нарушении конституционного принципа отделения органов МСУ (далее – ОМСУ) от органов государственной власти и «прямого» исполнения региональными чиновниками вопросов местного значения. Регион, исходя из собственного понимания ситуации, может тем или иным образом воздействовать на

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Дифференциация стратегий региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае: факторы, условия, результаты и эффекты», проект № 14-13-59006.

¹ Зуйкина Анна Сергеевна - кандидат политических наук, доцент кафедры Государственного управления и истории Пермского национального исследовательского политехнического университета. E-mail: votinova@inbox.ru.

© Зуйкина А.С., 2015

муниципалитеты, чтобы побудить их к реализации «нужных» программ. «Окно возможностей» открывает для региональных властей сфера межбюджетных отношений, в которой прямым образом сталкиваются стратегии и ресурсы политических акторов. Государственные власти определяют условия получения ОМСУ финансовой помощи из вышестоящих бюджетов¹. С одной стороны, регион может организовать «свободное» соревнование муниципалитетов за ограниченный бюджетный ресурс. С другой – региональные власти могут «назначить» муниципальные образования (далее – МО), на территории которых тот или иной политический курс должен быть реализован в обязательном порядке.

В предыдущей работе, выполненной в рамках данного проекта [2], рассмотрен вопрос применения региональными властями Пермского края в отношении муниципалитетов стратегий подчинения. К подчинению регион прибегает в тех случаях, когда реализуются политические курсы, не вызывающие интереса у ОМСУ. Авторами была предпринята попытка оценить масштабы различных форм подчинения в крае (убеждения, стимулирования, принуждения), а также влияние на их использование такого фактора, как ресурсная обеспеченность муниципальных образований (МО). В результате выявлено, что стратегии подчинения реализуются региональными властями как по отношению к «богатым», так и по отношению к «бедным» МО, однако первые, вооружившись стратегией самостоятельности, чаще оказывают сопротивление и действуют по собственному желанию. Кроме того, исследование показало, что к жесткому принуждению регион прибегает в крайних случаях, которые участились с усилением политики централизации.

Между тем характер взаимодействия региональных и муниципальных властей в Пермском крае не исчерпывается только реализацией регионом в отношении «непослушных» муниципалитетов стратегий подчинения. Помимо данной «добровольно-принудительной» формы участия ОМСУ в распределении межбюджетных трансфертов, существует и исключительно «добровольный заход» в государственные программы, который становится возможным в случае реализации региональными властями *конкурентных стратегий*.

Реализация этих стратегий рассматривается на примере распределения некоторых межбюджетных трансфертов, которые обозначаются в Бюджетном Кодексе РФ как «иные МБТ» (далее – ИМБТ). Посредством ИМБТ в Пермском крае реализуются более 40 различных программ – федеральных и региональных. С точки зрения содержания программы, а также объемов ресурсов, которые выделяются на ее реализацию, ИМБТ чрезвычайно разнообразны. Региональные (федеральные) власти принимают программу (проект), определяют объемы трансферта для ее осуществления и планируют участие тех или иных МО (или всех). *В одних случаях* содержание таково, что практически все муни-

¹ В условиях, когда собственные доходы местных бюджетов по данным Минфина РФ в среднем составляют не более 40%, вопрос получения муниципалитетами межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов представляет особую актуальность.

ципалитеты хотят участвовать в программе, причем трансферт распределяется между всеми заявившимися территориями: всем муниципалитетам в зависимости от выполнения ими установленных показателей и условий достается частичка бюджетного «пирога». В других случаях государственный ресурс ограничен и его получают не все желающие, а лишь «узкий круг» МО. Таким образом, в распределении ИМБТ по этим программам возникает реальная конкуренция между муниципалитетами.

Реализация регионом в отношении муниципалитетов конкурентных стратегий предполагает, прежде всего: а) ограниченность бюджетного ресурса; б) ограничение числа победителей, которых, как правило, меньше, нежели заявителей – желающих изначально получить трансферт; в) нормативно зафиксированные правила отбора. Для этой категории программ характерно проведение достаточно жестких конкурсных процедур. Содержательно программы таковы, что МО обнаруживают интерес к участию (материальный, моральный и т.д.), но вынуждены выдерживать острую конкуренцию.

В данной работе предпринята попытка оценить масштабы применения региональными властями конкурентных стратегий, роль неформальных практик взаимодействия в реализации конкурентных стратегий, а также влияние на их использование такого фактора, как ресурсная обеспеченность МО. Можно предложить, что более богатые муниципалитеты «менее проигрышны» в конкурентных взаимодействиях. В качестве индикатора «ресурсной базы» используется индекс сбалансированности муниципальных бюджетов, разработанный специалистами Института экономики города. Он рассчитывается по формуле, в числителе которой собственные располагаемые доходы местных бюджетов (включающие местные налоговые и неналоговые доходы), в знаменателе – расходы, связанные с финансированием обязательств местного значения и вопросов совместного ведения (за вычетом делегированных с вышестоящих уровней власти полномочий) [1, 139]. Вычисление индекса сбалансированности позволяет выявить в Пермском крае «наиболее богатые» МО (высокий индекс сбалансированности) и «наиболее бедные» МО (низкий индекс сбалансированности).

Эмпирическая база исследования - данные о действующих в Пермском крае с 2007 по 2013 гг. программах (проектах), реализуемых посредством передачи в местные бюджеты ИМБТ, региональные нормативно-правовые акты, официальные материалы законодательных и исполнительных органов власти Пермского края по программам (проектам). Основной массив информации был получен с помощью 33 интервью с ключевыми представителями муниципальной и региональной власти в мае - августе 2013 г. Данный материал позволил проанализировать используемые регионом стратегии конкуренции, чему посвящена вторая часть статьи. В заключительной части приводятся выводы. Респондентам из группы «богатых» и группы «бедных» МО присвоены коды «А» и «Б» соответственно. Представители органов региональной власти обозначены

буквой «В». В тех случаях, когда для контекста значим сам субъект взаимодействия – конкретный актор либо конкретный муниципалитет, указываются фамилии респондентов и названия МО; кодирование не применяется.

Группы наиболее и наименее обеспеченных МО

«Богатые» МО	«Бедные» МО
ГО Пермь	Кудымкарский район
ГО Соликамск	Ильинский район
ГО Березники	Гайнский район
ГО Губаха	Юрлинский район
ГО Кунгур	Карагайский район
Добрянский район	Косинский район
Чайковский район	Кочевский район
Краснокамский район	Сивинский район
Осинский район	Еловский район
Горнозаводский район	Юсьвенский район
Пермский район	Кишертский район
Усольский район	Кизеловский район

* * *

В ответах респондентов независимо от уровня финансовой автономии их территории понятие «конкуренция» имеет разный «смысловой» оттенок. Одна часть респондентов сводит к конкуренции все «поле» взаимодействия в Прикамье, причем в качестве критерия выступает наличие средств в бюджете. *«Конкуренция есть всегда. Всегда в том плане, что худшие равняются на лучших. Поэтому хочется выполнять большие и использовать для этого знакомства и иные пути получения денег. В регионе все сведено к конкуренции, все соревновательно», - уверен А7.*

Полярная, наименее распространенная точка зрения представителей муниципалитетов, касается понимания конкуренции как неформальных стратегий взаимодействия и потому отсутствия таковой в Пермском крае. *«Конкуренции в крае нет. Если у МО есть проект, экспертиза, своя доля в бюджете – тебе деньги дадут. В противном случае и разговаривать нечего, никому не дадут: ни Кузнецову, ни Петрову, ни Сидорову. Может быть, и есть что-то вне правил, но я в это не верю», - говорит Б7.*

«Золотой серединой» в вопросе наличия конкуренции в регионе стали мнения большинства респондентов, относящих к конкурентным «узкий» перечень программ, ИМБТ, по которым получает небольшое количество МО. К примеру, называют программы по развитию села и строительству транзитных дорог. *«Года два уже на уровне края пробивается программа «Транзитные дороги». Верстали список объектов, наш муниципалитет попал с одной дорогой. При этом программа действует с 2014 г., а нам часть денег выделили уже в*

2013 г. Мы опять впереди планеты всей. Опять же убедили, мотивацию находили, что все-таки юбилей города и строительство транзитной дороги – это знаковое событие», - рассказывает А5.

«Конкурентной является федеральная программа по развитию села. Допустим, край объявляет, что с завтрашнего дня с 9 ч. утра принимаются заявки на строительство водопроводов и газопроводов в селе, дорог до центра села. Приходишь в 9.00 – там все занято. И нам говорят: «Все уже, ребята». т.е. работа начинается еще раньше, до того, как официально принимают заявки. Получается реальная конкуренция между муниципалитетами. Кто первый пришел, того и тапки», - говорит А12.

Самые упоминаемые муниципалами примеры «соревновательных» программ – это программы в области культуры и наиболее популярный из них – проект «Пермский край – территория культуры». «Это финансовоемкий проект. У городов есть реальная заинтересованность победить в этом конкурсе. У нас в районе, к примеру, можно было раскрутить проект «Город чайников». Но сегодняшним властям не с чем идти в край», - сетует А9. Однако некоторые муниципалы отмечают, что конкурс в проекте «Пермский край – территория культуры» зачастую подменяется личными связями и договоренностями. Кроме того, по мнению ряда представителей местной власти, неформальные практики повсеместно используются в реализации многих программ в области культуры. «Недавно я встречалась с министром культуры Пермского края Гладневым по туристическо-рекреационной программе, - рассказывает А10.- Оказывается, наш муниципалитет из программы исчез. А начинали мы с «точки роста». Пусть там не очень большие деньги, но в то же время обидно. Недоработали. Очень важно оказаться в нужное время в нужном месте с нужными людьми».

Таким образом, можно выделить две разновидности в реализации региональными властями конкурентных стратегий: 1) реализуются в соответствии с формальными процедурами; 2) реализуются через неформальные практики.

Среди региональных (федеральных) программ можно выделить такие условия состязания, по которым сводится к минимуму возможность закулисных договоренностей. Например, конкурс муниципальных районов и городских округов Пермского края по достижению наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития, который проводится в регионе с 2009 г. За средства краевого бюджета конкурируют МО и лично главы. На основе значения определенных региональной властью показателей составляется рейтинг МО, лучшие из которых (первая «тройка») получают «денежный приз». На первый взгляд, данный конкурс представляет собой реальное соревнование муниципалитетов, что подтверждают и территории-призеры. Отметим, что среди них - преимущественно представители из группы «богатых» МО: «Это справедливый подход, и чиновники поощряются, и деньги на развитие

муниципалитета идут, а другой муниципалитет видит: кто-то получил, а он не сработал», - говорит А8.

«Положительно, это стимул, это желание стать лучшей территорией», – вторит коллеге А12. «Это настоящая конкуренция между территориями: использовали только формальную оценку, никаких подтасовок не было», – отмечает А6.

Ряд муниципалов придерживаются мнения, что конкуренцию в конкурсе можно выдержать, если приложить некоторые «технические» усилия: *«На самом деле, чтобы занять первое место в этом конкурсе, нужна одна маленькая мелочь, - делится советом А4. – Принять на работу человека, который будет следить за показателями и коэффициентами и составлять правильно отчеты. Мы как-то получили низкий балл по библиотекам. Разбирались в том году, в чем проблема. В реальности - отличная библиотека, разветвленная сеть, есть детские, есть взрослые, количество сотрудников достаточное, зарплата соответствующая. Оказалось, что всего не хватило 9 книг, чтобы выполнить план и показатели. Ну, в конце концов, надо было кому-то просто купить 9 брошюрки Конституции РФ, либо «нарисовать» в отчетах соответствующие показатели. Их там все равно никто не проверяет».*

Занимающий лидирующие позиции ГО Кунгур как раз такого специалиста имеет: *«В конкурсе много показателей по разным направлениям: социально-экономическое развитие, земля и имущество, управление, благоустройство. И конечно, у нас есть человек, который все обобщает. Затем мы вместе анализируем: где стали первыми-вторыми – хорошо, а где четвертыми-пятыми сразу «разбор полетов»: понять причину и внести коррективы», – говорит бывший первый заместитель главы г. Кунгура Н.И. Пилипчук.*

Заметим, что участие муниципалитета в данном конкурсе выводит на проблему определения местной командой приоритетов. Не все МО, располагающие ресурсными возможностями, имеют желание участвовать в конкурсе. Территории, для которых конкурс не представляет интереса, сознательно не прикладывают усилия для победы в нем. Пример этого – низкие позиции в рейтинге «богатого» ГО Березники: *«Я не помню, что это за конкурс. Мы не проявляли активного участия», – вспоминает бывший руководитель территории А.В. Мотовилов.*

«Я пока не особо за этим гонюсь. Просто есть другие приоритеты. Для меня важнее, что деревня может рухнуть, что моста нет и не проедет скорая, пожарная, милиция. Вот что важнее», – рассказывает представитель противоположного «бедного» фланга Б11.

Муниципалитеты, для которых победа и денежный приз кажутся недостижимыми, - главным образом представители «бедных» территорий, - оценивают критерии конкурса весьма скептически. Они не считают данный конкурс конкуренцией в полном смысле этого слова. По их мнению, некоторые показатели «не

зависят от муниципалитета» (к примеру, показатели уровня рождаемости, недоимки по сбору налогов или оценка населением деятельности главы) и потому не дают объективной оценки развития территории. *«Для того чтобы быть победителем этого конкурса, проще всего не влезать в крупные авантюры, как-то: строительство капиталоемких объектов, которые вытаскивают практически весь бюджетный ресурс. Невозможно нам с выхолощенным напрочь до костей бюджетом участвовать в таком конкурсе!»*, – восклицает Б12.

Информация, полученная в ходе проведения интервью, указывает на широкую распространенность в Пермском крае конкурентных взаимодействий между региональными и муниципальными властями, в которых универсальные правила вытесняются или, как минимум, искривляются личными связями – симпатиями между представителями края и отдельными муниципалитетами. Неформальные практики, несмотря на ряд действий региональной власти Пермского края по формализации сферы межбюджетных отношений, оказываются весьма «жизнеспособны». *«Мы ведь в России живем. Конечно, личные связи действуют. Они были, есть и будут»*, – выражает мнение большинства опрошенных руководитель Б7.

«На этапе распределения денег, когда еще не определено, сколько какому МО, личные связи играют важную роль», – уверяет А6.

Правила распределения некоторых видов межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции, субсидии) в Пермском крае по большей части¹ ограничивают использование личных связей. *«Появился фонд софинансирования расходов [3], и стало легче: уже меньше главы МО просовывают головы в министерские кабинеты. Другое дело - конкурс, защита проектов. Тогда многое будет зависеть от взаимоотношений, как убедишь, мотивируешь»*, – говорит А8.

Более благоприятная почва для развития неформальных отношений формируется в вопросах передачи ИМБТ. Как отмечает представитель муниципальной власти, существует ряд программ, «где софинансирование муниципалитета не требуется, а требуются либо политическая воля группы региональных депутатов или членов правительства, либо желание губернатора». Налаживание отношений с представителями региональной команды для муниципалитета становится главным «оружием» на пути к «завоеванию» регионального трансферта. Муниципальные образования отмечают три основных «центра», через которые они могут пролоббировать свои решения: органы исполнительной власти края, региональный парламент, непосредственно первое лицо субъекта РФ.

¹ Есть исключения: через личные связи некоторые муниципалы пробуют обойти нормы права. Так, к примеру, согласно БК РФ территории, имеющие 30% и более трансфертов в своем бюджете, не имеют права превышать норматив по оплате муниципальных служащих. *«Сейчас с Захаровым (министр территориального развития края – прим. автора) встречаюсь: поговорю по поводу повышения оплаты муниципальных служащих, она у нас 8-12 тысяч, специалисты с работы бегут. Что-нибудь придумаем»*, - оптимистично замечает А13.

«Нас заставили войти в краевую программу по восстановлению гидротехнических сооружений «Чистая вода» на 2015 г. Существующий водозабор старый, воды не хватает. Надо строить новый водозабор. Поэтому хочу пообщаться с нашими депутатами в Заксобрании Еленой Гилязовой и Валерием Сухих. Они помогут обязательно, надеюсь на них», - говорит Б10.

«В городе был такой случай: глава заручился поддержкой депутата Заксобрания края по вопросу включения муниципального моста в программу. А тот не пришел на пленарное заседание. В итоге в программу наш город так и не попал», - приводит пример негативного опыта А11.

Имея хорошие отношения с министром физической культуры и спорта края П.В. Ляхом, Кунгур смог в два раза увеличить долю регионального бюджета в финансировании соревнований воздухоплавания «Небесная ярмарка». *«В этом году сам губернатор приезжал, ему понравилось, может в следующем году не 2 млн, а уже 5 млн дадут», - надеется представитель территории.*

Личные связи работают на примере позднего телефонного звонка министра главе МО и сообщении о необходимости срочно привезти заявку на участие в той или иной программе или указания губернатора «подчиненным» содействовать тому или иному руководителю территории в решении задачи и т.п. *«Бывали случаи, когда в конце рабочего дня звонит министр и говорит: «Срочно готовьте документы по программе, чтобы утром были у нас». Спать никто не будет, но до утра все сделаем», - говорит А13.*

Следует отметить, что использование представителями МО в «коридорах региональной власти» личных связей распространяется не только на отношения друзей, бывших сослуживцев и т.п., но они приобретаются («заслуживаются») и в процессе деятельности муниципала на своем посту. Вот что отмечает представитель краевого правительства (В2): *«Есть принцип: все равны, а некоторые равнее. Кто-то поумней, потолковей, у кого-то, наоборот, не хватает желания, на «придурковатости» пытаются выехать. Терпеть не могу таких людей. К примеру, в одном из поселений Краснокамского района глава пришел в августе прошлого года и не представлял, что и как. Вместе разбирались. В итоге он смог войти в программу. Потом приехал, сказал «спасибо, что научили». И таких вот заводить в проект, работать с ними – приятно! Им, конечно, лишний раз подскажешь, что нужно сделать и как».*

По мнению представителей с мест, не обязательно располагать «хорошими» отношениями с первым лицом региона: таковые могут либо вообще отсутствовать, либо быть испорченными. Как свидетельствуют респонденты, это не мешает муниципалитету «пробиться» в какую-либо программу: *«Через Чиркунова (экс-губернатор Пермского края с 2004 - сначала с приставкой и.о. - по 2012 гг. – прим. автора) вход «извне» не был возможен. Нашему району удалось пробить окончание строительства больницы без подушевки через Сухих (бывший председатель Правительства Пермского края), Силина (бывший вице-премьер Пермского края) и Девяткина (бывший спикер Законодательного собрания края)», - рассказывает Б3.*

«За исключением отношений с Чиркуновым, все остальные взаимоотношения с представителями региональной власти у меня были хорошими. Дружеские отношения с министром образования Карпушиным – 9 школьных автобусов получил, с министром регионального развития Владимиром Цветовым, министром социального развития Катей Бербер, министром финансов Алексеем Новиковым, ... всех поименно называю. Хорошие отношения с администрацией губернатора. Сначала заручился поддержкой там, потом все преподносилось Чиркунову», - рассказывает А6.

«Олег Анатольевич (Чиркунов – прим. автора) по натуре своей – сложный человек, он категорически отвергал чужое мнение и не воспринимал критику вообще, считал это личным оскорблением. А вообще контактов очень много. У меня допустим в телефоне 800 номеров. Некоторыми пользуешься очень часто, а некоторые начинаешь забывать. Отрицательно отношусь к частой смене основных фигур в правительстве: не успеваешь не только лицо запомнить, фамилию даже», - отмечает преграды на пути выстраивания «деловых» отношений Б9.

Процессы рекрутирования региональной политической элиты усложняют органам МСУ согласование интересов. Организационная, кадровая нестабильность на краевом уровне власти затрудняет налаживание представителями МО личных связей. *«Главное, что нужно во взаимоотношениях с краем, - это стабильность власти. Сначала ходишь с одними договариваешься, убеждаешь, что проект нужен. Появляется новый губернатор и начинает формировать себе команду. Все в клетке сидят, никто решение не принимает, и это длится 2-3 месяца. Потом снова надо ходить. К примеру, при Чиркунове мы два года пробивали строительство моста через р. Инь. Вопрос решили на хороших для себя условиях: мы платим 5%, край – 25%. Обычно 30 на 70. Пришел Басаргин (действующий губернатор Пермского края – прим. автора) и говорит: «Пока лично не увижу, что это надо, ничего не делайте». Но благо, нам повезло: он к нам приехал быстро. Первое, что мы показали – разваливающийся мост. И он согласился с нами. А если бы мы не привели его, то может через год, через два только начали строить», - предполагает А5.*

Таким образом, представители местной власти уверены, что помимо исполнения формальных правил для вхождения в государственные программы обязательны регулярные встречи и устные договоренности на уровне края. *«Очень многие вещи в России делаются на личных взаимоотношениях. Поэтому многое зависит от того, как будет вести себя глава: можно переписку вести годами, можно прийти, пообщаться, подружиться. Я считаю, что если «ножки» к документам не приделать, то они очень долго будут ходить. Глава должен: во-первых, сделать проект, во-вторых, доказать в министерствах, что он необходим», - Б4.*

«Чем чаще человек находится в Перми и общается с министрами, тем качественней и быстрее у него идет работа по финансированию», - отмечает

А2. «В некоторых программах приходится выбивать свое за счет личных связей. Я честно не вижу в этом криминала. Если надо, зайду поклоняться», - говорит А4.

Представители некоторых муниципалитетов выделяют дополнительный фактор, повышающий возможности формирования «приближенных» отношений и в целом активного участия в конкурентных программах – «соседство» с краевым центром (Краснокамский, Пермский, Добрянский районы, Кунгур). Такой вывод озвучивают наименее обеспеченные территории, а также некоторые «богатые» отдаленные. *«Представители этих МО чаще бывают здесь. Чаще видят друг друга. Нам же надо время, чтобы приехать сюда. А не будешь ездить – результата никакого не будет», - уверен Б3.*

«У нас были прецеденты, когда лично мне звонят и спрашивают: «Вы хотите подать заявку по 185 ФЗ? Министр завтра вылетает в Москву, если вы к 6 утра бумаги привезете в аэропорт, мы вас включим. И понятно, что от нас ехать ближе, чем с Чердыни. Территориальная приближенность к Перми значит много», - делится опытом А5.

С другой стороны, сами «соседи» краевой столицы, а также некоторые отдаленные «богатые» муниципалитеты, напротив, считают, что территориальный фактор не определяет формирование личных связей. Данные, полученные в ходе интервью, подтверждают точку зрения последних: личные связи выстраивают и представители отдаленных МО, независимо от их ресурсных возможностей. *«Это полная ерунда! Все зависит от человека. Вот мы далеко находимся, и какая разница. Нужно просто приехать сюда, гостиницу снять, пока связи не наладишь. Проблем нет никаких», - оптимистично заявляет А13.*

«Многое зависит от главы. Должна быть «заточенность» на получение дополнительных денег», - уверяет Б11.

Судя по ответам респондентов, формированию «хороших» отношений края и муниципалитетов, успешной «борьбе» последних за ресурсы государственных бюджетов могут способствовать также стабильные политические позиции «партии власти» в территории. *«Политика учитывается и должна в принципе быть: без политики нельзя государством управлять. Если взять наш район, к примеру, позиции «Единой России» в районе достаточно нормальные, и это негласно учитывается. Если территория действующую в стране власть поддерживает, почему власть не должна эту территорию поддерживать?», - задает риторический вопрос Б1.* Однако представители МО отмечают, что неудачное выступление на последних федеральных выборах «Единой России» в ряде городов Прикамья (Пермь, Кунгур) не привело к сокращению объемов, приостановлению или даже отмене трансфертов из краевого бюджета в местные¹.

¹ К подобным же выводам, основанным на использовании количественных методов анализа материалов Прикамья, приходят исследователи П.В. Панов и К.А. Пунина. Они отмечают существование двух моделей политической дистрибуции государственных ресурсов: «воз-

По замечанию большинства респондентов, особый размах неформальные практики приобрели относительно федеральных и региональных программ по спорту, как-то: строительство физкультурно-оздоровительных комплексов (далее - ФОК), межшкольных стадионов, иных спортивных объектов в рамках долгосрочной целевой программы (далее – ДЦП) «Развитие физической культуры, спорта и здорового образа жизни в Пермском крае». Спорт, как известно, обозначен приоритетом на федеральном уровне. Соответственно, активно реализуются спортивные программы и в регионах. В Прикамье изначально это являлось частью проекта «Школа Чемпионов», входящего в «Семь важных дел» губернатора О.А. Чиркунова. Сегодня направление поддерживается и действующим губернатором В.Ф. Басаргиным. Остановимся на данной целевой программе подробнее.

Среди условий предоставления иных МБТ из регионального бюджета по ДЦП «Развитие физической культуры, спорта и здорового образа жизни в Пермском крае» на строительство межшкольных стадионов значится наличие у муниципалитета: 1) проектной документации; 2) заключения госэкспертизы; 3) документов на земельный участок. Строительство ФОКов проходит через средства фонда софинансирования расходов, а потому требует вложения местной «доли», привлечения органами МСУ к реализации проекта внешних инвесторов. Среди других критериев отбора заявок – обеспеченность территории спортивными сооружениями, количество проживающих и занимающихся спортом. Ресурс по федеральной и краевой программам ограничен, поэтому вхождение муниципалов в проекты спортивной тематики приобретает соревновательный характер, подкрепляемый «особыми» взаимоотношениями сторон. За 2009–2013 гг. в Пермском крае открыто 14 межшкольных стадионов¹. На вопрос, заданный представителям МО о способах попадания в программы по строительству спортивных объектов, самым лаконичным ответом был следующий: «взаимоотношения людей».

«К нам приезжал министр спорта Павел Лях. Мы свозили его в поселок, показали всю разруху в школе. Он как разумный человек согласился, что нужно выделять деньги из краевого бюджета – бюджет поселка – кот заплакал». И в этом году мы начали строительство второго стадиона в районе. В следую-

награждение за результат» и «аванс за будущую лояльность». Анализируя результаты «партии власти» на выборах в муниципалитетах края и объемы трансфертов в местные бюджеты до и после проведения этих выборов, они заключают, что «в целом политическая дистрибуция ресурсов в Пермском крае не является преобладающей» [4, 18].

¹ В 2009 г. сдали в эксплуатацию четыре стадиона: в Суксунском, Горнозаводском, Еловском и Очерском районах, а также три спорткомплекса в Ординском, Суксунском и Пермском районах, открыта новая трасса для биатлона в Добрянском районе. В 2010 г. построены четыре стадиона – три в Перми и один – Березниках, ФОКи в Бардымском, Чусовском и Ильинском районах. В 2011 г. завершен спорткомплекс в Соликамске. В 2013 г. открыты межшкольные стадионы в Большесосновском, Кишертском, Кудымкарском, Усольском, Юрлинском и Уинском районах.

щем году мы будем строить еще один стадион в другом поселении», - рассказывает А13. «Я в молодости был спортсменом и спорт поддерживаю. Мы вовремя заявили в программу – сейчас уже на межшкольные стадионы образовалась очередь», - говорит Б1.

«Чтобы войти в эту программу, мне не раз пришлось пересечь порог министра по спорту, замминистра», – говорит Б4.

«Кто быстрее пришел, постучал в нужные двери, тот и получает федеральный и региональный ресурсы на строительство спортивных объектов. Горнозаводску, Гремячинску, Кизелу дали добро, при том, что у них ни документации, ни сметы, ничего нет, даже муниципальной автономной организации не создано, которая могла бы с упрощенными конкурсными процедурами его построить. У нас есть все: документы сформированы, экспертиза есть, геодезия, геология есть. А нам говорят: «Ребята, у вас итак все хорошо». А у них плохо все, люди несчастные ходят. Построили им стадионы. В Горнозаводске даже два. Зачем им два? Это, наверное, некая политика зрелищ. Хлеба и зрелищ. Там, где нет хлеба, там хотя бы пару стадионов построить, дабы показать наличие власти на территории», – делится неудачным опытом попадания в программу А4.

Рассмотрим другой проект из области спорта «Спортивный клуб плюс Спортивный сертификат». Средства регионального бюджета выделяются в виде спортивного сертификата для возмещения затрат спортивным клубам на каждого учащегося школ. МО получают трансферт на основе балльно-рейтинговой системы. Помимо необходимости софинансировать проект, МО, желающее получить государственный транш, должно соответствовать ряду «качественных» критериев, по значениям которых и составляется рейтинг. Среди них – снижение детской преступности; увеличение количества вовлеченных в занятия спортом детей, подростков, детей группы риска и детей, находящихся в СОП; снижение количества детей, находящихся в СОП, обеспеченность специалистами, спортивными сооружениями и т.п. Как видим, край установил четкие критерии попадания в программу, что вполне соответствуют формату «вход по конкурсу». Однако, по мнению некоторых респондентов, в реальности никакого «честного» соревнования между муниципалитетами по распределению средств данной программы не наблюдается – край выступает в роли «регулирующего» движения на пути муниципалитетов в программу и проводит свой отбор уже «поверх» установленных критериев. «По спортивным сертификатам мы никак не могли попасть. Сложность была в ограниченном федеральном ресурсе. Поэтому «брали», прежде всего, крупные города, - Пермь, Чайковский... . Потом уже мелкие. Мы должны были войти, но как раз в 2011 г. я закончил свою деятельность и не знаю, что дальше», - рассказывает Аб¹.

¹ С 2011 г. проект «Спортивный клуб плюс спортивный сертификат» в данном МО все-таки был запущен.

«На проект «Спортивный сертификат» мы заявили сразу. Но нам сказали: «Подождите немного». Мы маленькая территория, а смотрят сначала на решение «больших». Потом, видимо, желающих оказалось мало, и нам тоже предложили подать заявку», - говорит Б10.

Как утверждают некоторые представители МО, упрощает вхождение в проект «Спортивный сертификат» наличие личных связей. Таким образом, конкурентные стратегии «обогащаются» скрытыми возможностями МО, и конкуренция превращается в «нечестную» игру. *«Мы были в числе пилотов, - рассказывает руководитель маленького по размеру района Б3. – Наш специалист по вопросам спорта знает всех в краевом министерстве. Он нам и предложил войти в проект».*

Так, к неформальным практикам во взаимоотношениях с государственными властями прибегают как представители «богатых», так и представители «бедных» муниципалитетов. Успехи в налаживании связей малообеспеченными МО подтверждают это. «Поле» неформальных взаимодействий сузилось с момента консолидации трансфертов в определенных фондах (в т.ч. фонд софинансирования расходов). Однако о полном их исчезновении говорить не приходится. По-видимому, конкурентные стратегии, которые реализуются в неформальных практиках, будут существовать, пока потребность в них не исчезнет у всех участников взаимоотношений, давая им ощутимые выгоды. *«Проблемой Правительства является использование ресурсов, освоение бюджета по направлениям. Поэтому, что касается выполнения задач, которые губернатор ставит перед подчиненными, мы для них – первые помощники», - замечает Бб.*

* * *

Конкуренция, по сути, представляет собой соперничество за «лучшее», а потому достигают последнего самые «эффективные» участники. Понятие эффективности в данном случае подразумевает различные характеристики конкурентов и результаты их деятельности (качественные и/или количественные). Применение региональными властями в сфере межбюджетных отношений Пермского края конкурентных стратегий демонстрирует наличие возможностей «свободного», добровольного участия ОМСУ в региональной политике, а также нацеливает управленческие команды в муниципалитетах на активную деятельность. «Конкурентными» являются порядка 15% региональных (федеральных) программ, через которые муниципалитеты Пермского края получают иные межбюджетные трансферты. К таковым относятся региональные (федеральные) программы-конкурсы, преимущественно в области культуры и спорта, сельского хозяйства и дорожного строительства, а также краевой конкурс за достижение ОМСУ наилучших значений показателей социально-экономического развития муниципалитетов.

Стратегии конкуренции иницируются региональной (федеральной) властью. Если она не будет нацеливать на это МО, конкуренции за бюджетный ре-

курс не будет вообще. Вместе с тем, как показал проведенный анализ, далеко не все территории взаимодействуют с регионом в рамках данных стратегий. Выбор конкурентных программ – это прерогатива муниципалитетов. Одни муниципалитеты «откликаются» на предложенный регионом конкурсный формат и вступают в соревнование. Другие МО отказываются от конкуренции, занимая пассивную позицию. Причинами неучастия МО в таких программах могут быть как «неподъемные» условия победы в конкурсе, так и отсутствие интереса к данной программе. Первый случай, как правило, характерен для муниципалитетов из группы «бедных». Конкурентные стратегии взаимодействия оказывается легче реализовать обеспеченным МО. Как правило, условия участия в региональных конкурсах связаны с бюджетными показателями и показателями социально-экономического развития территории, значения которых закономерно выше у представителей «богатых» муниципалитетов. Своеобразным выходом из «тупиковой» ситуации для «бедных» муниципалитетов становятся неформальные практики. Впрочем, личные связи активно используются и «противоположной» группой МО. Подавляющее большинство респондентов, независимо от объема бюджетных ресурсов, указывают на широкую распространенность в Пермском крае конкурентных взаимодействий МО и региона, в которых универсальные правила вытесняются или, как минимум, искривляются личными связями между представителями края и отдельными муниципалитетами. Допускаемое региональными властями повсеместное применение личных связей при распределении межбюджетных трансфертов воспринимается муниципалами как неотъемлемый элемент процесса получения трансфертов.

Выявленные в ходе исследования случаи подмены «честной» конкуренции неформальными практиками представляются неоднозначными. С одной стороны, наличие в регионе неформальных практик делает процесс получения трансфертов, в первую очередь «непосвященными» участниками, непредсказуемым, что ставит МО в неравные условия. С другой стороны, для «бедных» муниципалитетов такая «посвященность» может стать «средством спасения». Так или иначе, содействующие применению неформальных практик региональные власти являются руководителями «конкурентных» ситуаций.

Библиографический список

1. Григоров В.Э. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2009.
2. Зуйкина А.С. «Стратегии подчинения» региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов) // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2014. № 1. С. 55–71.

3. Зуйкина, А.С., Панов, П.В. Приоритеты региональных властей и «политика бездействия» органов МСУ в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2012. №4. С. 90–106.
4. Панов П.В., Пунина К.А. Дистрибуция ресурсов в Пермском крае и политические процессы на локальном уровне // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2011. № 1. С. 15–29.

**COMPETITION OF MUNICIPALITIES FOR THE STATE RESOURCE
AND POLICY OF REGIONAL AUTHORITIES IN PERM KRAI
(A CASE STUDY OF INTER-BUDGET TRANSFERS)**

A.S. Zuykina

Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of State Administration and History, Perm National Research Polytechnic University

The article examines «competitive strategies» of the regional authorities concerning local governments of Perm Krai when distributing inter-budget transfers. The study is based on the data of distribution of some inter-budget transfers among the municipalities in 2007-2013 and a series of interviews with regional and local officials. The competitive strategies are implemented through the formal rules determined by the regional authorities, and also with the use of informal practices. They are in demand by both poor and wealthy municipalities, however the latter have higher chances to win. Nevertheless, poor municipalities find ways to solve problems by means of personal contact and arrangements.

Keywords: «competitive strategies»; interaction between regional authorities and municipalities; inter-budget transfers.

References:

1. Grigorov V.E. Reforms of local self-governance and inter-budgetary relations: influence on financial fundamentals of local self-governance in the Russian Federation. M., 2009. (In Rus.).
2. Zuykina A.S. «Submission Strategies» of Regional Authorities toward Municipalities in Perm Krai (through the Example of Inter-budget Transfers) // Perm University Herald. Series: Political Science. 2014. №1. P. 55–71. (In Rus.).
3. Zuykina A.S., Panov P.V. Why Are Local Authorities Inactive? Priorities of Regional Authorities and the “Policy of Inaction” of Municipalities in Perm Krai // Perm University Herald. Series: Political Science. 2012. №4. P. 90–106. (In Rus.).
4. Panov P.V., Punina K.A. Distribution of resources in Perm Krai and political processes at the local level // Perm University Herald. Series: Political Science. 2011. №1. P. 15–29. (In Rus.).