

НОВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

И. Стародубровская

Неэффективность деятельности муниципальных образований, несбалансированность их ресурсов и обязательств порождают новые предложения о корректировке муниципальной реформы. Однако основная логика этих предложений – не столько выявление потенциала местного самоуправления, сколько его дальнейшее огосударствление. Подобный подход не только не улучшит сложившуюся ситуацию, но может породить новые проблемы и конфликты.

Масштабная реформа местного самоуправления, осуществленная в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131 Закон), не только не решила стоящих перед местным самоуправлением задач, но привела к нарастанию неэффективности деятельности муниципальных образований, обострению противоречий в рамках местного самоуправления, усилению дисбаланса между ресурсами и обязательствами местных органов власти. В этих условиях вопрос о необходимости дополнительных преобразований в данной сфере встал на повестку дня. В последнее время предложения о новой реформе местного самоуправления (МСУ) стали принимать более четкие очертания. Так, возможные модели предложены в Аналитической записке Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» (Фонд ИСЭПИ) «Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы»¹. Попробуем оценить, в каком направлении предлагается двигаться и к чему это может привести.

Для начала хочется обсудить саму перспективу реформы. Бесконечные преобразования в сфере местного самоуправления, непрерывно множась поправки в законодательство с момента принятия 131 Закона стали, пожалуй, наиболее характерной чертой регулирования МСУ. Постоянные изменения (похоже, единственное постоянное, что наблюдается в этой сфере) дезориентируют местные власти, препятствуют проведению какой-либо последовательной политики, не позволяют принимать долгосрочные, стратегические решения. Поэтому основной запрос, который приходится слышать от органов местного самоуправления – это стабильность.

В этих условиях, прежде чем решаться на новую реформу, необходимо четко просчитать ее «цену».

¹ http://www.isepr.ru/fileadmin/f/activity/report/Koncepcija_reformy_MSU.pdf

Очередные существенные изменения в регулировании местного самоуправления еще более усилят ощущение нестабильности, снова на достаточно продолжительный период проведения преобразований ввергнут МСУ в организационный хаос, послужат очередным демотиватором для активных, заинтересованных людей включаться в механизмы самоуправления. И нужно четко понимать, за что мы платим эту цену, какие существенные выгоды принесут новые преобразования для населения, общества, системы управления.

Теперь рассмотрим саму концепцию преобразований. Она четко делится на две группы предложений, которые нужно рассматривать и оценивать отдельно – применительно к муниципальным районам и применительно к городским округам.

По отношению к муниципальным районам² предложения вроде бы идут в тренде тех идей, которые обсуждаются в среде экспертов и активистов местного самоуправления – превращение муниципальных районов в органы государственной власти и переход к одноуровневой системе местного самоуправления на уровне сельских и городских поселений. Господствует мнение, что эти меры сделают ситуацию более прозрачной, но в любом случае ничего существенно не изменят, не ухудшат положение поселенческого местного самоуправления. И сейчас муниципальные районы и их лидеры находятся под жестким государственным контролем, и сейчас они концентрируют основную часть выделяемых на местное самоуправление ресурсов, и сейчас они практически подчинили себе по-

² В соответствии с законодательным регулированием территориальных основ местного самоуправления, выделяется три типа муниципальных образований: городские и сельские поселения, муниципальные районы и городские округа. Поселения и муниципальные районы формируют двухуровневую структуру местного самоуправления, и осуществляют свои полномочия на одной и той же территории. В рамках городских округов действует одноуровневое местное самоуправление, решающее вопросы местного значения как поселений, так и муниципальных районов.

селенческий уровень. Между тем представляется, что при всем при том эти изменения могут оказать дальнейшее негативное влияние на ситуацию в сфере МСУ.

Во-первых, неизбежная при проведении преобразований организационная неразбериха, скорее всего приведет к дальнейшему оттоку квалифицированных (и даже не очень квалифицированных) кадров как с поселенческого, так и с районного уровня. Организационные проблемы будут особенно велики с учетом того, что авторы реформы предполагают не только изменение статуса тех или иных органов местного самоуправления, но и корректировку границ. Как показал опыт внедрения 131 Закона, организационные издержки данного процесса чрезвычайно высоки.

Во-вторых, механизм передачи полномочий с поселенческого уровня на районный, при всех его существенных недостатках, все же несколько сглаживал существенные различия в потенциале различных муниципальных образований поселенческого уровня. В условиях огосударствления муниципальных районов, когда передача полномочий уже невозможна, можно ожидать еще более существенного ограничения компетенции поселенческих муниципалитетов, еще более значительного недоиспользования потенциала тех из них, которые имеют реальные предпосылки для реализации полноценного местного самоуправления на своей территории.

Наконец, в-третьих, определенный потенциал местного самоуправления есть и на районном уровне, хотя он используется далеко не везде. Есть муниципальные районы со сформировавшейся местной элитой, активными местными сообществами, которые имеют собственное представление о стратегических перспективах развития территории и готовы активно участвовать в этом развитии. Хочется надеяться, что при огосударствлении этот потенциал останется востребованным, но никаких гарантий в рамках реформы этому нет.

Среди экспертов активно обсуждалось другое предложение о реформе территориальной организации местного самоуправления в части муниципальных районов – отдать эти вопросы на региональный уровень, дать возможность в рамках каждого региона решать, сохранять ли двухуровневую систему, переходить ли к одноуровневой и в каких форматах. Подобный вариант обладает явными преимуществами: он позволяет учесть региональную специфику, побуждает к диалогу региональных и муниципальных элит по вопросам организации местного самоуправления, дает возможность протестировать разные модели и выявить приме-

ры лучших и худших практик. Представляется, что его необходимо активно включать в дискуссионное поле как альтернативу очередному единообразному решению в масштабе всей страны – теперь об огосударствлении муниципальных районов.

В отношении городских округов предложения о реформировании носят гораздо более разрушительный характер. Огосударствление городского управления и перенос местного самоуправления на уровень городских районов практически полностью выхолостит институт самоуправления, сделав его не очень содержательной декорацией. Дело в том, что городское сообщество, которое только и может быть основой местного самоуправления, не складывается из районных сообществ. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе. Но их интересы как горожан этим не ограничиваются. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство – все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь решающий голос в выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов. Наряду с территориальными, в городах складываются сообщества на совершенно иных основах – общих интересов, культурных предпочтений, и, наконец, политических взглядов. Политическая активность горожан во многих городских центрах приняла форму движения за возвращение прямых выборов мэра. Подрыв этого движения путем перехода к назначению городских руководителей не просто противоречит общедемократическим нормам, но может вызвать серьезное общественное недовольство и социальный протест.

Здесь есть и еще один момент, который не стоит сбрасывать со счетов. Полномочия внутригородских муниципальных образований явно должны быть существенно уже, чем существующие вопросы местного значения городских и сельских поселений, поскольку единство городского хозяйства накладывает существенные ограничения на их полномочия. С учетом факторов, указанных выше, а также с целью единообразного регулирования местного самоуправления, скорее всего, компетенция всех муниципалитетов будет приравнена к внутригородским. Тем самым реформа в целом явно несет угрозу дальнейшего ограничения сферы деятельности местного самоуправления поселенческого уровня.

Таким образом, представляется, что по данным вопросам необходимо хотя бы отстаивать неизменность положений 131 Закона. Заметим, что в рамках Стратегии 2020 вносились предложения, противоположные озвученным в рамках рассма-

триваемой Аналитической записки – укреплять статус городских округов как территории местного самоуправления, повышать их организационную и финансовую самостоятельность, способствовать развитию активности местных сообществ в их рамках.

Наконец, еще одно предлагаемое новшество – это городские агломерации как новый тип МСУ. Хотя авторы Аналитической записки именно так трактуют предлагаемое ими регулирование городских агломераций, и отмечается, что в управлении агломерацией преобладающим должно быть влияние органов государственной власти. При этом за образец предлагается взять агломерацию Гвадалахары в Мексике.

На самом деле, кроме Гвадалахары, в мире есть достаточно разнообразный международный опыт управления агломерациями. И этот опыт позволяет сделать определенные общие выводы.

Во-первых, идеальной модели управления агломерациями в мировой практике не найдено. Все используемые варианты обладают достаточно серьезными недостатками, и поиск в данной сфере идет достаточно активно.

Во-вторых, в развитых странах используется модель управления агломерацией с активным участием региональных властей, но только в том случае, если регион достаточно компактный, и агломерация занимает подавляющую его часть. Что, в общем-то, вполне логично – в противном случае есть высокая вероятность, что цели развития региона в целом и цели развития агломерации не совпадут, и в рамках региональной власти возникнет

конфликт интересов. Российские агломерации явно не соответствуют данному критерию, поэтому целесообразность использования предлагаемой модели далеко не очевидна.

В-третьих, при многочисленных предложениях ввести регулирование агломерации в закон о местном самоуправлении, серьезных аргументов в пользу подобной необходимости слышать не приходилось. На самом деле, в данной сфере не хватает в первую очередь реального опыта, наработки практических моделей, на основе которых уже можно будет решать вопрос о внесении поправок в законодательство, если это потребуются для поддержки лучших практик. Подобные эксперименты уже начинались в регионах (Иркутск, Челябинск), но по разным причинам не получили развития. При поддержке с федерального уровня таких экспериментальных площадок необходимый опыт мог бы набираться более успешно.

При этом ряд предложений, содержащихся в Аналитической записке, явно заслуживает внимания. Среди них – возможность обретения самостоятельности теми сельскими поселениями, которые механически, без реального учета мнения населения, были включены в состав городских округов. Также нельзя не поддержать возврат к обсуждению концептуальных вопросов финансовых основ местного самоуправления, где, наряду с более последовательным проведением принципа «один налог – один бюджет», что предлагается авторами записки, целесообразно обсудить расширение самостоятельности местного самоуправления в сфере введения собственных налогов и сборов. ●