

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

ЭКСПЕРТ

Очередное «обустройство» местного самоуправления, или Как добить лежащего



Эмиль Маркварт, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления

Безусловно, и в российском, и в пермском местном самоуправлении всё далеко не идеально. Более того — практически любой человек, мало-мальски знакомый с проблематикой, подтвердит, что ситуация в последние годы существенно ухудшилась. Это касается самых различных аспектов местного самоуправления. Неслучайно в прошлом году было принято решение приступить к разработке концепции развития местного самоуправления в России — эта работа была инициирована экспертным сообществом и поддержана на различных уровнях.

Именно поэтому документы, уже в своём названии претендующие на то, чтобы обозначить пути «оптимизации» тех или иных аспектов самоуправления, вызывают у меня и моих коллег профессиональный интерес. Увы, при ознакомлении с этим документом быстро понимаешь, что указанные выше цели авторами (автором?) не ставятся, а сам документ не претендует ни на комплексность, ни на глубину, ни на новизну.

К сожалению, в тексте нет даже попыток анализа сути и причин имеющихся проблем, а также различных вариантов возможных решений, аргументов «за» и «против». Вместо этого собственное видение/понимание того или иного факта (а порой — просто предположения) представляется как некая очевидность и бесспорность, к которой просто «пришивается» некое предложение.

В ряде случаев документ демонстрирует отсутствие обычной логики — необходимость наличия причинно-следственных связей между фактами и выводами, видимо, признаётся излишней. Так, автор заявляет, что для самоуправления края характерно «излишнее дробление территории», абсолютно ничем не подкрепляя данное утверждение. Это его личное мнение? На чём оно основано?

Тут же автор «увязывает» существующую территориальную организацию со значительной дифференциацией муниципальных образований и финансовым дефицитом — но это нонсенс: дифференциация территории существует объективно, она продолжит существовать и ничуть не уменьшится, даже если будут упразднены все поселения (что, не исключено и является некой

Министерство территориального развития Пермского края недавно выдало весьма своеобразный документ под названием «Информация о целесообразности оптимизации порядка формирования органов местного самоуправления и территориальной организации местного самоуправления». Несмотря на то, что шестистраничный текст, судя по названию, должен носить информационный характер и официальный статус, при ближайшем ознакомлении с ним оба предположения не оправдываются. По сути, речь идёт о наборе довольно расхожих утверждений и рекомендаций, отражающих в ряде случаев позицию одного лица (в тексте встречаются обороты вроде «считаю»).

«сверхзадачей» рекомендаций, излагаемых в документе), а финансовый дефицит, в первую очередь, определяется существующей системой финансирования местного самоуправления — это уж известно даже неспециалистам.

Можно продолжить перечень подобных неувязок. Однако важнее, мне кажется то, что все изложенные в тексте предложения уже были предметом экспертного обсуждения в последние годы, выявившего в том числе целый ряд недостатков, рисков, возможных развилков. Очень жаль, что об этом в документе — ни слова.

Приведу несколько примеров. Раздел «О позиции по вопросу оптимизации территориальной организации местного самоуправления» содержит, по сути, единственную «мысль» — продолжать максимально укрупнять любыми путями муниципалитеты, в том числе путём «полного и беспощадного» упразднения поселенческого местного самоуправления. Куда как оригинально!

Мне уже доводилось дважды на страницах «Нового компаньона» (в последний раз — в номере за 5 марта 2013 г.) излагать основные аргументы против массового укрупнения поселений, и тем более — их упразднения путём формального переименования существующих районов в так называемые «городские округа». Ещё раз, теперь совсем уже в стиле «морзянки», напомним: местное самоуправление существует не для удобства управления со стороны чиновников, а для удобства обустройства жизни самими жителями. Будучи институциональной основой самоуправления, границы и статус муниципалитета должны быть достаточно устойчивыми — недопустимы перманентные их изменения, препятствующие нормальному развитию самоуправления. Собственность, инфраструктура, финансовое обеспечение муниципалитетов, безусловно, играют определяющую роль в успешной реализации задач местного самоуправления, но не могут быть признаны институциональным, сущностным элементом местного самоуправления (в отличие от территории муниципалитета).

Основная идея, заложенная и в Европейской хартии местного самоуправления, и в Конституции РФ, и в законе №131-ФЗ, состоит в том, что местное самоуправление должно осуществляться именно на местах, каковыми явля-

ются конкретные населённые пункты, поселения, а никак не абстрактные районы. Каждое поселение имеет свой стереотип жизни, иногда незначительно, а иногда очень сильно отличающийся от стереотипов жизни соседнего. А поскольку реальное самоуправление возможно лишь в том случае, если граждане ощущают себя общностью, а место проживания — своей землёй, говорить о местном самоуправлении правомерно, в первую очередь, именно применительно к поселениям, в которых и должны решаться задачи улучшения качества и организации жизни.

Тот, кто выступает против поселенческого самоуправления, по сути, не доверяет собственным жителям, гражданам и считает их неспособными самостоятельно решать самые насущные задачи жизнеобеспечения. Любое укрупнение муниципальных образований ведёт в целом к отторжению жителей от самоуправления, чем увеличивает разрыв между населением и властью. Многовековая международная и российская практика подтверждает, что активное участие жителей в решении местных задач представляет собой большой экономический ресурс.

Не отличаются ни новизной, ни обоснованием и советы автора в части организационных основ местного самоуправления. В то же время поражает откровенная безапелляционность этих «рекомендаций», например: «О введении обязательного исполнения местными администрациями муниципальных районов полномочий администраций поселений — административных центров». Что это за обязательность?

В стремлении установить такую обязательность видится явное нарушение конституционного принципа организационной самостоятельности местного самоуправления, закреплённого законом №131-ФЗ. Причём исходит оно от государственного органа! По этому вопросу в Пермском крае также уже несколько раз проводились дискуссии, в ходе которых излагались все проблемные аспекты введения так называемых «совместных администраций» (см. статью «Административно-муниципальный зуд», газета «Новый компаньон» от 28 мая 2013 г.) — в «рекомендациях» Минтерразвития нет ответа, по существу, ни на один критиче-

ский довод, не приводится ни один механизм минимизации рисков, с которыми столкнутся муниципалитеты.

Особенно примечательно, что ратуя — заметьте! — за обязательное и повсеместное совмещение администраций района и районного центра, автор не считает нужным дать хоть какие-то обоснования своего «хотения». Мало того, в тексте документа отмечено, что имеющийся в Пермском крае опыт свидетельствует, что экономический эффект данного механизма совершенно незначителен (хотя ещё пару лет назад, когда «пионеров» этой модели добровольно-принудительно склоняли к её реализации, основным аргументом «за» как раз называли экономический эффект, впрочем, эксперты уже тогда говорили, что это обман)! А в резюме прямо указывается, что все предлагаемые преобразования никакой экономии бюджетных средств не дадут, а нужны они, как отмечено ранее, «для повышения административной управляемости территории». А ещё — это позволит консолидировать ресурсы, в том числе и в первую очередь — финансовые. А вот это уже больше похоже на истинную цель предлагаемых преобразований — обеспечить консолидацию финансовых и имущественных ресурсов в «нужных руках».

Ещё одно «новаторское предложение», содержащееся в этом документе, хотя и называется «О сокращении численности депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе», но, по сути, носит более радикальный характер — предлагается вообще исключить возможность исполнения депутатами в муниципалитетах своих полномочий на постоянной основе. Думается, и это предложение, равно как и предыдущие, на самом деле не только не способствует укреплению института местного самоуправления, но как раз наоборот — является шагом на пути к ослаблению роли и значения представительного органа местного самоуправления, снижению его профессионализма, а следовательно — к дальнейшему ослаблению всего института.

В завершение замечу: если органы государственной власти Пермского края и само муниципальное сообщество края считают необходимым вернуться к дискуссии о территориальной организации и системе органов местного самоуправления с точки зрения развития этого института, думаю, экспертное сообщество будет готово принять в ней участие (при условии, что инициаторы заинтересованы в открытой профессиональной дискуссии). Хотя мне кажется, что в Пермском крае мы наблюдаем некое «движение по кругу» — вместо того, чтобы обсуждать действительно важные и «прорывные» вопросы развития муниципалитетов, постоянно муссируются одни и те же предложения, которые не только не носят стратегического характера, не могут дать заметного эффекта для развития территорий, но в случае их реализации рискуют омертвить и так сильно ослабленное местное самоуправление. ■