

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Дмитрий Соснин: Территориальные преобразования нельзя превращать в кампанейщину

Эксперт Фонда Кудрина — о рисках в процессе объединения муниципалитетов

Евгения Пастухова

— В Пермском крае сейчас полным ходом идёт кампания по укрупнению территорий. Это федеральный тренд, или мы, как всегда, стремимся выступить в роли «пилотов»?

— Нет, какой-то общей установки на объединение нет, но в целом ряде российских регионов происходят такие преобразования. Этот процесс идёт примерно с 2010–2011 годов. В одних регионах — с большей интенсивностью, в других — с меньшей. В том же Пермском крае в 2012 году три муниципалитета Губахинского района были преобразованы в городской округ.

Но многие регионы не меняют свою муниципальную территориальную организацию.

— Там, где идут объединения, это почему происходит? Нужна некая политическая воля со стороны руководства?

— Мы этой темой занимались в Фонде Кудрина, проанализировав ситуацию по всей стране. Но прежде чем говорить о результатах исследования, я отмечу один важный момент. Надо понимать, что та муниципальная структура, которая сейчас подвергается изменению, она, на самом деле, не 100 лет назад сложилась. Это следствие «реформы Козака» 2003 года. Тогда количество муниципалитетов было увеличено в два раза — с 12,6 тыс. до 24,5 тыс. В том числе в Пермском крае количество муниципалитетов выросло в восемь раз. В основном такой рост был связан с созданием поселенческого уровня, который как раз сейчас, через 12–13 лет после реформы (не столь большой срок для оценки эффективности преобразований), преобразуется. Количество сельских поселений в период с 2005 по 2017 год снизилось на 2006 единиц, городских — на 239.

То есть сначала, в 2003–2005 годах, были затрачены колоссальные ресурсы (организационные, финансовые) на создание поселений, а теперь их упраздняют. С моей точки зрения, есть некая непоследовательность.

— Получается, власти признали, что идея с поселениями провалилась?

— Я бы так не сказал. Если бы была жёсткая неофициальная установка, как бывает с выборами, например, все субъекты Федерации выстроились бы «в линеечку» и запустили объединительные процессы. Проведённый нами анализ показывает, что 18 субъектов этого не делали. Ещё в 18 регионах число сельских поселений сократилось незначительно. Более того, есть девять субъектов РФ, где количество муниципалитетов, наоборот, выросло.

Я напомню, что отправной точкой реформы 2003 года была идея приближения местной власти к населению. Предполагалось, что таким образом можно будет эффективнее решать вопросы местного значения. И это были абсолютно здравые решения. Сейчас в связи с укрупнением не выплеснуть бы с водой ребёнка.

И поскольку муниципальную реформу в 2003 году инициировал именно федеральный центр, сейчас «из Москвы» нет каких-то жёстких установок.

— Так всё-таки, есть объективная потребность в укрупнении?

— У нас в стране в силу разных факторов — экономического кризиса 2008 года, трудностей из-за введённых санкций — шла постепенная и неуклонная централизация ресурсов на федеральном и отчасти региональном уровне. Год от года финансово-экономическая база муниципалитетов сжимается.

Помимо этого, несколько лет назад сократили объём полномочий сельских поселений. Это тоже важно. Количество денег, поступающих в муниципалитеты в рамках межбюджетных отношений, зависит от того, какие полномочия они выполняют.

Интересно, что те вопросы, которые относятся сугубо к муниципальному уровню, сегодня решаются с самого верха. Я очень позитивно отношусь к проекту «Формирование комфортной городской среды», потому что эти проблемы надо решать. Но как-то странно, что деньги на эти цели сконцентрированы на уровне федерального центра. И дальше их начинают выдавать муниципалитетам по длинной цепочке. Благоустройство — это то самое органическое полномочие местного самоуправления. Почему нельзя передать эти средства муниципалитетам? Сразу, без всякой сложной схемы?

Я считаю, что ослабление поселений вызвано несколькими моментами. С одной стороны, центр так и не решится отдать финансовые средства. С другой — кадровые проблемы: надо планомерно заниматься повышением квалификации специалистов поселенческого уровня, вкладывать ресурсы в повышение квалификации муниципальных кадров.

— Вы против укрупнения?

— На наш взгляд, территориальные преобразования нельзя превращать в кампанейщину. Мы в Фонде Кудрина категорически против такого подхода, когда начинают укрупнения ради укрупнения. Нужно рассматривать каждый конкретный случай точно. Например, сегодня есть большая группа сельских



ФОТО СЕРГЕЙ ФЕДОСЕЕВ

поселений, где живёт меньше 500 человек. Они и в Пермском крае есть. По 240, по 270 жителей. Да, здесь уже речь не идёт о приближении власти к населению. Здесь почти невозможно реализовать полномочия. И таких поселений в стране много.

Мы же не говорим, что сложившаяся муниципальная территориальная организация — это «священная корова», которую нельзя трогать. Если есть объективные предпосылки, связанные с изменением системы расселения, то можно и менять. Но я бы во главу угла поставил право жителей. Я приведу аналогию с управлением многоквартирным домом. Только собрание собственников вправе решить, чего они хотят — УК или ТСЖ. Любой дом — вне зависимости от его размера и экономических показателей — является самостоятельной единицей принятия решений. Поэтому МСУ я бы также рассматривал прежде всего как право жителей на участие в местных делах — это конституционное право граждан. Вы сейчас улыбаетесь, но это так. Как жилищное право, как другие права. Какая бы ни была экономическая и управленческая эффективность, нельзя лишать жителей конкретного населённого пункта права на осуществление местного самоуправления.

— Вы думаете, жителям это важно?

— Да, действительно, противники МСУ говорят, что на него сегодня нет спроса у населения. Но это аргумент от лукавого. У нас и многие другие правильные, нужные и необходимые институты тоже функционируют в таких условиях. Даже явка на президентских выборах могла быть гораздо более скромная, если бы её не подстёгивали через широкую мобилизационную и информационную кампанию. Да и на муниципальных выборах по сравнению с федеральными и региональными избирательными кампаниями явка, как правило, заметно ниже. И мы можем сделать заключение: а зачем тогда МСУ? Жителям даже выборы в местные органы власти не интересны. Но надо работать с правовой культурой населения, разъяснять важность участия в самоуправленческих практиках.

— Какие риски объединительного процесса вы видите?

— Депопуляция. Нас лишили своих органов власти, значит, у нашего поселения совсем плохи дела — именно к таким выводам могут прийти жители. Это символический индикатор для местного сообщества уменьшения возможностей развития территории. Утрата статуса муниципалитета может сти-