

НЕОБХОДИМОСТЬ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ МСУ В РОССИИ ОЧЕВИДНА

Дмитрий ЛАВРИНОВИЧ,

проектный администратор OST-EURO GmbH

В декабре 2012 года Европейским клубом экспертов местного самоуправления (ЕКЭ МСУ) было принято решение о разработке Концепции развития местного самоуправления в России. В рамках этой работы 28 марта 2013 г. на площадке Комитета гражданских инициатив по приглашению ЕКЭ МСУ прошло очередное экспертное совещание, посвященное организационным и содержательным аспектам подготовки Концепции.

Решение это связано, в первую очередь, с отсутствием сегодня в России какой-либо определенной стратегии и политики в отношении местного самоуправления как в профессиональном сообществе, так и со стороны государства. Лица, профессионально занимающиеся муниципальным управлением и местным самоуправлением, до настоящего времени не сформулировали, по нашему мнению, соответствующую задачу формирования стратегии развития перед учеными, экспертами, специалистами.

Концепция, разработать которую предлагается экспертному сообществу, должна реагировать, с одной стороны, на сложившуюся ситуацию в системе местного самоуправления; с другой стороны, – на вызовы времени, такие как дефрагментация общества, демографические и миграционные процессы, последствия которых в разрезе местного самоуправления еще всерьез не анализировались.

Так, **Ирина Стародубровская**, *руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» (Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара)*, акцентировала внимание на том, что за последнее время документов подобного рода готовилось очень много. Все, что можно было сделать без какой-то дополнительной подпитки практическим опытом, – в общем и целом было сделано. Поэтому сегодня, по ее мне-

нию, эксперты должны обсудить, что нового по сравнению с тем, что уже сделано, они могут представить муниципальному сообществу? Для обсуждения ею были предложены несколько аспектов, среди которых, в частности, анализ зависимости модели местного самоуправления от имеющейся модели устройства государства в целом, т.е. от модели федерализма.

В этой связи эксперт убеждена, что отказ от выборности губернато-

Рассматривать институт МСУ необходимо не столько с позиций того или иного типа федерализма или государственного устройства, не ориентируясь на взгляды государственных чиновников на роль и место данного института, а «отталкиваясь от жителя». Говоря концептуально, МСУ должно быть напрямую связано с человеком, с его возможностью как-то повлиять на свою судьбу и на судьбу окружающего его пространства, «малой родины».

Одним из важных вопросов является название документа и его назначение. Среди предложенных вариантов рассматривались следующие:

- концепция развития местного самоуправления;
- концепция государственной политики в сфере местного самоуправления;
- прогнозные сценарии развития местного самоуправления.

В заседании приняли участие постоянные члены Клуба, а также эксперты из Государственной Думы, Совета Федерации, Министерства регионального развития, ассоциаций и институтов, муниципальные депутаты и специалисты МСУ, профильные СМИ.

В рамках дискуссии свое видение концепции высказал ряд экспертов.

ров, рассчитанный на создание сильного федерального центра и сильного местного самоуправления, не привел к желаемому результату. Если с губернаторов сверху спрашивают административно за то, что происходит на территории, они точно так же «административно-вертикально» спрашивают с муниципалитетов. И никак иначе этот механизм не работает. Поэтому принципиальный вопрос о модели местного самоуправления – это

вопрос о модели федерализма, возможные решения которого уже предложены в «Стратегии-2020». И. Стародубровская особо остановилась на проблеме территориальной организации МСУ, подчеркнув, что механическое деление на поселения, городские округа и муниципальные районы не отражает всего многообразия происходящих процессов, которые пытаются «втиснуть» в какую-то одну идеологическую концепцию. Сегодня существуют развивающиеся городские центры, в которых происходят одни процессы; есть ближняя периферия (то, что принято называть агломерацией), где происходят другие процессы; есть средняя периферия, где развития практически не происходит или происходит очень слабо; и, наконец, есть дальняя периферия, где не теплится практически уже ничего. Эти и иные особенности различных территорий не учитываются ни в законодательстве, ни на практике.

Юрий Гурман, директор Ассоциации сельских муниципальных образований и городских поселений Челябинской области согласился с тем, что существует множество разных документов, предлагающих пути развития МСУ, среди которых, как пример можно назвать

работу ВСМС на первом этапе его существования, когда было решено разрабатывать концепцию развития МСУ для Президента РФ. Документ этот В. Путин в свое время одобрил и поддержал. Это подтвердило и воссоздание Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ. Однако, в конечном счете, принципиально у муниципального сообщества ничего не поменялось. Отсюда вывод: это должна быть не концепция государственной политики, а концепция развития МСУ, адресованная непосредственно муниципальному сообществу. По мнению эксперта, пока общество само не осознает, в какую сторону нужно двигаться и чего нужно ожидать от МСУ и требовать от власти, как в этом местном самоуправлении самим участвовать, – ничего не поменяется. Концепция должна стать такой опорой, объединяющей платформой. Это в каком-то смысле должен быть политический документ. Поэтому при ее написании следует взять за основу именно конституционные нормы и смыслы Европейской Хартии о местном самоуправлении, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о политических правах и свободах, Кишиневской Конвенции о стандартах демократических

выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, и считать их отправной точкой, не подлежащей обсуждению.

Местное самоуправление – это люди, особо подчеркнул Ю. Гурман. От них, если не все, но многое зависит. Реальное самоуправление появится и пробьет себе дорогу само, если в него в результате открытой честной конкурентной борьбы придут реальные, настоящие лидеры местных сообществ.

Роальд Бабун, вице-президент Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов, обратил внимание на то, что в основе Концепции должны лежать те объективные сдвиги, которые происходят сегодня в обществе. По мнению Р. Бабуна разрабатываемый документ должен называться «Концепция государственной политики в сфере МСУ» – так же, как назывался Указ Президента РФ 1999 года. Это означает, что появляется заказчик в лице государства, которому экспертное сообщество предлагает в этих изменившихся условиях сформулировать государственную политику в сфере МСУ. Говорят, что кто должен создать условия. А кто, кроме государства? Сами люди снизу? Снизу должно начинаться местное самоуправление. В гражданском



обществе все начиналось снизу, где огромные наши резервы. Это основной тезис, который необходимо доносить до государственной власти.

По мнению **Надежды Косаревой**, президента Фонда «Институт экономики города», один из подходов к выбору заказчика – считать таковым нас самих. Экспертное сообщество, представляющее интересы населения, пытается между собой согласовать основные концептуальные вопросы, но не с точки зрения заказчика-государства, а памятуя о принципе subsidiarity и видя заказчиком население. Н. Косарева считает, что важно нарисовать некую идеальную картину образ того, как хотелось бы жить: что нужно для хорошей жизни; как она должна быть организована; неважно, где мы живем, какие у нас права; как мы выбираем; без оглядки на модели федерализма. Нарисовать некую, возможно утопическую, модель, идеальное стратегическое видение, но сначала договорившись по основным принципам, чтобы все одинаково понимали, что такое хорошо и что такое плохо с точки зрения МСУ.

Свои замечания предложил **Игорь Бабичев**, руководитель аппарата Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ, отметив, что нигде, ни в каком документе все так называемые «банальности» пока не были собраны, ни в каком государственном документе.

Сейчас реализуется концепция развития местного самоуправления, сформированная в 2003 году, которая с принятием 131-ФЗ действует в известных конституционных и правовых рамках, эти рамки не изменились. С точки зрения Конституции движение в них носит живой характер. То, что субъекты МСУ у нас исчезают или исчезли в некоторых местах – это, к сожалению, факт. А ведь одним из главных оселков развития МСУ является его институционализация. Появление и выпестивание социальных личностей в тех самых субъектах – как в индивидуальном, так и в коллективном плане – это оселок развития МСУ и гражданского общества.

Если говорить о развитии социальной личности и о субъектности на местном уровне, то говорить нужно и о политической конкуренции, которую также необходимо выращивать. Не сразу, а с местного уровня. Действительно у нас идет депопуляция и концентрация жизни вокруг крупных центров. Это верно. Поэтому на что должны быть направлены наши управленческие устремления? На то, чтобы подталкивать эту депопуляцию или на то, чтобы ее оптимизировать, притормаживать или на что-то еще? Рассуждая об этих вещах, мы должны помнить, что на самом деле, точки жизни – населенные пункты – это то, что поддерживает каркасом всю страну.

Елена Кодина, директор Департамента развития регионов и муниципальных образований Министерства регионального развития РФ, полагает, что та идеология развития МСУ, об отсутствии которой идет речь, уже давно сформулирована в целом ряде программных документов. Поэтому нет смысла говорить о том, что будет какая-то огромная польза от появления либо еще одного документа, просто описывающего негативные прогнозы и сценарии, либо документа лозунгового плана с перечислением известных всем направлений. По мнению Е. Кодиной, не хватает обсуждения вопроса о создании вменяемых, действенных механизмов реализации тех установок, тех целей, которые сформулированы в Конституции РФ, 131-ФЗ, Европейской Хартии МСУ. То есть как реализовать то, что уже сформулировано, но не получает действенного развития, продвижения в реальной практике на конкретных территориях. Необходим конкретный инструментальный, некий программный документ, в котором будут изложены среднесрочные и долгосрочные меры с определением, возможно, не исполнителей, но конкретных сил гражданского общества, партии власти, населения и т.д. Иначе в противном случае получится МСУ как замена уровня власти в виде способа управления пространством. Если говорить об административно-территориальном устройстве и системе расселения, то мы, конеч-

но, перед всем мировым сообществом вынуждены будем сознаться, что наша страна обезлюдела. Это минус. Но, с другой стороны, – плюс, потому что, наконец, будет видна не гипотетическая, а реальная картинка. И тогда, может быть, эти решения и снимут накал в обсуждении целесообразности дальнейших изменений, в том числе в территориальной организации. И тогда, может быть, мы заговорим о МСУ уже не как об управлении пространством, а как об управлении обществом, как институте, объединяющем население.

Подвел итог заседания Э. Маркварт, президент ЕКЭ МСУ, словами о том, что он бы не взял на себя смелость утверждать, что на сегодняшний день, на данном этапе современного развития, у российского государства есть видение перспективы развития местного самоуправления, некая концепция и государственная политика. Открытым для экспертного сообщества остался вопрос о том, из каких рамочных условий при разработке концепции исходить. Либо говорить, что ничего до этого не было в принципе и в «безвоздушном пространстве» пытаться создать некую модель, просто формируя свое видение и не пытаясь «засунуть» себя в определенные рамки; либо отталкиваться от определенного международно-правового и конституционного каркаса – Европейской Хартии местного самоуправления и Конституции РФ. Иные же уровни, с точки зрения эксперта, в частности, ни 131-ФЗ, ни какие другие соприкасающиеся с этим акты, – не могут быть ограничителем в рассуждениях.

По результатам заседания была сформирована рабочая группа по подготовке первой (базовой) версии Концепции.

Организационное сопровождение работы осуществляет президент ЕКЭ МСУ Э. Маркварт. Информация о работе над Концепцией размещается на официальном сайте ЕКЭ МСУ: <http://emsu.ru/eeclub> и на портале компании OST-EURO GmbH <http://ost-euro.ru> в разделе «Европейский клуб экспертов МСУ».

Приглашаем всех к дискуссии и ждем Ваших предложений.