

Л.Г. Рагозина

Главный специалист направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

В.В. Ладыгин

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

Обзор деятельности региональных советов муниципальных образований по результатам опроса РСМО Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов

В феврале 2011 г. Институт экономики города в рамках программы «США – Дальний Восток России: муниципальное партнерство», реализованной при поддержке Агентства США по международному развитию (Программа)¹, провел исследование, в основу которого были положены результаты экспертного опроса исполнительных органов региональных советов муниципальных образований (РСМО) Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов. В общую выборку попали РСМО из 27 субъектов РФ, но 6 из них отказались от участия в исследовании. Таким образом, в экспертном опросе принял участие 21 РСМО:

- в ДФО – Республика Саха (Якутия), Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурская и Магаданская области, Чукотский автономный округ;
- в СФО – республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайский, Забайкальский и Красноярский края, Новосибирская, Омская и Томская области;
- в УФО – Курганская, Свердловская и Челябинская области, ХМАО – Югра.

Целью исследования было проанализировать практику деятельности РСМО, выявить лучший опыт реализации региональными советами своих функций, а также нужды и потребности советов, с тем чтобы определить возможные направления их дальнейшей экспертно-методической поддержки со стороны различных заинтересованных участников: федеральных структур, экспертного сообщества, российских и международных грантодателей. Исходя из этого в анкету были включены следующие блоки вопросов:

- организационно-технологические проблемы деятельности РСМО;
- содержание деятельности РСМО в отношении муниципалитетов – членов РСМО (в том числе включенность РСМО в разработку региональной нормативной правовой базы, касающейся муниципальной сферы, информационно-методическая деятельность РСМО, организация обмена лучшим опытом муниципального управления в субъекте РФ, межмуниципальное сотрудничество при поддержке РСМО и др.);
- проблемы взаимодействия РСМО с внешними участниками процесса (региональными исполнительными органами государственной власти, федеральными структурами, экспертным сообществом).

Полный отчет об экспертном опросе региональных советов муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного ФО опубликован

¹ Описание Программы см. на сайте ИЭГ по адресу http://www.urbanecomomics.ru/projects/?mat_id=54&page_id=278

на сайте Института экономики города www.urbanecomomics.ru. В данной статье представлены наиболее значимые результаты опроса, а также выводы, которым пришли исследователи в ходе анализа полученных материалов.

Правовые, организационно-технические и ресурсные условия деятельности РСМО

Организационные принципы формирования РСМО

Региональные советы муниципальных образований – это объединения муниципалитетов в «целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований», и они в обязательном порядке должны быть созданы в каждом субъекте РФ в соответствии с гл. 1 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Нормы Закона № 131-ФЗ, не устанавливая этого прямо, подразумевают участие всех муниципалитетов субъекта РФ в подобной форме межмуниципального сотрудничества.

Опрос пилотных регионов, однако, показал, что не во всех субъектах РФ наблюдается стопроцентное присутствие муниципальных образований в региональных советах. Наиболее яркими исключениями являются советы МО Чукотского АО, Амурской области, Камчатского края, Республики Алтай. Муниципальные образования, которые не входят в советы, как правило имеют статус сельского, реже – городского поселения. Наиболее вероятной причиной невступления муниципалитетов в РСМО является отсутствие у них минимальных финансовых возможностей для оплаты членских взносов плюс отсутствие стимулов к политическому объединению у муниципалитетов поселенческого уровня в свете передачи ими большинства собственных полномочий муниципальному району. Таким образом, и на межмуниципальной площадке в этих субъектах РФ поселения в ряде случаев представляет муниципальный район.

Не стимулирует поселения к вступлению в РСМО также факт непринятия некоторыми советами палатного принципа организации своей деятельности. По данным опроса, отношение региональных советов муниципальных образований к палатному принципу неоднозначно. Как следствие, палаты функционируют только в 8 из 21 РСМО, принявшего участие в опросе, в остальных они не сформированы и введение палатного принципа не планируется. Вместе с тем при отсутствии палатного принципа формирования советов сельскому поселению труднее «быть услышанным», труднее заявить о своей проблеме, что, в свою очередь, снижает мотивацию к участию в данных коллегиальных органах¹.

¹ Сам по себе палатный принцип формирования органов РСМО оправдан по целому ряду причин. Во-первых, он обеспечивает жесткое соблюдение регламента, установленных правил и процедур работы РСМО. Во-вторых, позволяет тщательно и всесторонне изучить решаемый вопрос именно среди заинтересованных муниципальных образований, а также получить необходимые экспертные комментарии и уточнения. Наконец, благодаря палатному принципу в процессе обсуждения и принятия решений могут участвовать все заинтересованные муниципальные образования, ограничивается влияние отдельных муниципалитетов (или групп МО). В силу этих причин развитие палатного принципа формирования РСМО предпочтительнее.

Включенность РСМО в диалог с органами государственной власти субъектов РФ

Базовой целью создания ассоциаций и советов муниципальных образований, определяемой их уставами, является защита политических прав муниципалитетов, продвижение их интересов, а также консолидация ресурсов муниципалитетов с целью осуществления хозяйственной деятельности. Таким образом, только включенность РСМО в региональное правовое поле, с одной стороны, наличие у них возможностей для реализации собственных проектов – с другой, и ведение конструктивного диалога с властями субъекта РФ – с третьей, позволяют советам в полной мере осуществлять свою целевую деятельность.

Однако опрос выявил значительный разброс в понимании подходов к взаимодействию государственных исполнительных органов субъекта РФ и РСМО. Федеральным законодательством установлено, что полномочия по взаимодей-

действию органов власти субъектов РФ с РСМО определяются законами субъектов РФ (ч. 1 ст. 66 Закона № 131-ФЗ), а полномочия РСМО (как некоммерческих организаций) – их уставами (в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях»). Естественно было бы предположить, что нормативные правовые документы

Во всех опрошенных регионах имеется потенциал для повышения степени интенсивности и конструктивности диалога между РСМО и региональной исполнительной властью

регионального и муниципального уровня должны быть в этой части согласованы. Но значительная часть опрошенных РСМО указали, что в их регионах не введен регламент взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ с РСМО (в ДФО это отметили 14%, в СФО – 30%, в УФО – 50%). Только 10 из 21 РСМО подтвердили наличие регламента, закрепленного законом субъекта РФ. Таким образом, взаимодействие более половины всех опрошенных советов с региональными властями не имеет под собой достаточной нормативно-правовой основы. Кроме того, в ряде случаев регламент взаимодействия установлен только уставом совета и не верифицирован на уровне региональных властей: в ДФО таких советов 2 из 7, в СФО – 3 из 10.

Показателем качества и интенсивности диалога между РСМО и субъектом РФ является также представительство в совете высшего должностного лица субъекта РФ или законодательного (исполнительного) органа субъекта Федерации, с одной стороны, и наличие у РСМО права законодательной инициативы, предоставленной ему законом субъекта РФ, – с другой. Из 21 опрошенного РСМО 17 подтвердили наличие в их советах представительства от субъекта РФ, но только в половине РСМО назначен официальный представитель, в остальных случаях представители субъекта РФ участвуют в совете по приглашению. Это может свидетельствовать как об обособленности советов от губернских властей (что, впрочем, маловероятно), так и о низкой интенсивности взаимодействия совета и властей субъекта РФ, обусловленной в значительной степени незаинтересованностью или пассивностью последних (что более вероятно).

Единицы опрошенных РСМО наделены правом законодательной инициативы в представительном (законодательном) органе государственной власти субъекта РФ (в ДФО это Магаданская область и Камчатский край, в СФО – За-

байкальский край и подготовлен законопроект в Алтайском крае). Остальные советы таким правом не обладают.

Опрос выявил некоторое противоречие между правовыми возможностями и реальной практикой законодательской деятельности РСМО. Некоторые советы, наделенные правом законодательной инициативы, им не пользуются. В то же время советы, не имеющие такого права, по факту активно участвуют в обсуждении наиболее важных для муниципальных образований регионов законопроектов. Например, в 2010 г. Совет муниципальных образований Томской области принимал участие в подготовке и обсуждении 65 региональных нормативных правовых актов, Челябинский совет – восьми, Новосибирский совет не указал число региональных законопроектов, но в перечне тем только за 2010 г. их пять.

Эти советы участвовали в законодательской деятельности, касавшейся межбюджетных отношений, энергоэффективности территорий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, подготовки кадров муниципальных служащих, участия граждан в охране общественного порядка, подготовки и принятия решений о включении земельных участков в границы населенных пунктов, установления или изменения вида разрешенного использования земельных участков, гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления и др. Перечень направлений законодательской деятельности, в которой участвуют советы муниципальных образований, свидетельствует о важности этого процесса для выстраивания прозрачного и эффективного правового поля на территориях субъектов РФ. Однако повышения активности советов в данной сфере можно ожидать лишь при условии реального наделения их правом законодательной инициативы.

Таким образом, во всех опрошенных регионах имеется потенциал для повышения степени интенсивности и конструктивности диалога между РСМО и региональной исполнительной властью.

Ресурсная обеспеченность деятельности РСМО

Опрос показал, что доходы всех РСМО формируются в основном за счет взносов муниципальных образований – членов советов. При этом более чем скромным размером членских взносов обусловлена одна из главных проблем РСМО – их низкая финансовая обеспеченность. Только три из опрошенных РСМО указали на иные – помимо членских взносов – источники доходов. Для двух советов источником формирования части доходов (от 10 до 30%) являлась финансовая и материальная поддержка субъекта РФ.

Советы не стремятся (да фактически и не имеют возможности) привлекать средства за счет грантовых программ и собственной финансово-хозяйственной деятельности. Во-первых, потому, что Правительство Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО), Минрегион России, другие федеральные ведомства не имеют какой-либо выраженной политики по развитию межмуниципального сотрудничества, в том числе не используют эти механизмы для децентрализации и диверсификации предоставления услуг населению, поэтому грантов и субвенций на реализацию программ и проектов в сфере развития межмуниципального сотрудничества нет. О том, что РСМО получают грантовую

поддержку, заявили лишь РСМО Алтая и Хабаровского края (при этом речь шла о грантах международных организаций). Во-вторых, советы и сами не используют такой источник формирования доходов, как осуществление разрешенной финансово-хозяйственной деятельности (в частности, учреждение организаций и предприятий для предоставления услуг муниципалитетам). Оба фактора сдерживают развитие РСМО.

Основное решение финансовой проблемы видится советам не в диверсификации источников доходов, а в принудительном включении всех муниципальных образований в состав членов совета и закрепление за советами права самостоятельно устанавливать (руководством РСМО) размер членских взносов, а за муниципалитетами – обязанности по их уплате.

Можно не соглашаться с подобным мнением отдельных представителей опрошенных РСМО, противоречащим правовым принципам создания коллегиальных органов, однако следует признать, что следствием слабой финансовой обеспеченности РСМО является их недостаточная кадровая и материально-техническая база (низкая заработная плата специалистов исполнительных органов; отсутствие собственного транспорта, отсутствие средств для создания сайта, выпуска печатной продукции и методических материалов и т.д.). Как показали результаты исследования, малый фонд заработной платы советов не только не позволяет нанимать квалифицированных специалистов и дополнительных сотрудников, но и является причиной высокой текучести кадров в исполнительной дирекции. Отсутствие собственного автомобиля и средств на его аренду сильно повышает транзакционные издержки функционирования совета, отсутствие сайтов и методических материалов осложняет обмен опытом.

Наглядной иллюстрацией служит тот факт, что на вопрос о кадровой обеспеченности 76% РСМО заявили, что имеют в штате не более трех сотрудников. К этой группе относятся все РСМО Дальнего Востока. Более пяти специалистов работают только в одном из 21 опрошенных советов. Достигать целей межмуниципальной кооперации в таких условиях крайне затруднительно. При этом причиной может служить как упомянутый выше недостаток финансовых ресурсов, так и объективно существующий кадровый дефицит или излишняя узость решаемых советами задач (в последнем случае может быть достаточно 2–3 работников).

Недостаток собственных финансовых средств у РСМО приводит к завышенным ожиданиям со стороны советов материально-технической поддержки от государственной исполнительной власти субъектов РФ. Такая поддержка осуществляется всеми субъектами РФ. Так, на вопрос о наличии помещений для работы совета 95% респондентов ответили положительно¹, но большей части РСМО (в 90% случаев по общей выборке) помещения были переданы в безвозмездное пользование или в аренду органами государственной власти субъекта РФ. Муниципальными помещениями пользуются менее 10% опрошенных РСМО.

Приведенные данные позволяют объективно оценить реальное состояние материально-технической базы советов: с одной стороны, РСМО обладают достаточной финансовой автономией от органов государственной власти, с другой – отсутствие диверсифицированных источников дохода приводит к высокой их зависимости от материально-технической поддержки субъектов РФ.

¹ Единственный не ответивший респондент (СМО Республики Бурятия) уточнил, что для деятельности исполнительных органов совета на бесплатной основе используется кабинет районной администрации.

Основные направления деятельности РСМО

Взаимодействие с муниципальными образованиями

Несмотря на региональные особенности, по итогам исследования можно выделить наиболее общие, характерные для большинства опрошенных РСМО сферы и направления их взаимодействия с муниципальными образованиями.

Наиболее острыми для муниципалитетов в 2010 г. были общие проблемы муниципального управления, в том числе касающиеся организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, земельно-имущественных отношений, социально-экономического развития территорий, развития налогооблагаемой базы, кадровой обеспеченности муниципальных образований, которые поднимались на заседаниях советов. Об этом свидетельствуют ответы более 50% опрошенных РСМО.

Второе место поделили проблемы взаимоотношений муниципальных образований с различными государственными органами (вплоть до организации коллективной защиты муниципальных образований от давления государственных органов, преимущественно контрольно-надзорных), а также проблемы жилищно-коммунального комплекса (установление тарифов, энергоснабжение и энергосбережение, повышение эффективности управления муниципальным жилищным фондом, ТБО и др.).

На третье место вышли проблемы развития гражданского участия в местном самоуправлении (развитие ТОС, самообложение, создание института сельских старост, организация коллективной защиты от пожаров и т.п.).

Для ряда территорий актуальными темами стали дорожное строительство, межмуниципальное сотрудничество, развитие информационно-коммуникационных технологий, развитие политических процессов на уровне муниципальных образований (партийное строительство).

Наиболее востребованными формами работы с муниципалитетами во всех трех федеральных округах являются:

- методическая помощь органам МСУ (это отметил 81% РСМО – участников опросов);
- обучающие семинары для специалистов муниципалитетов (71%);
- консультации по правовым вопросам (67%);
- обмен опытом (57%).

Важным видом помощи муниципалитетам со стороны РСМО является участие в разработке типовых проектов муниципальных нормативных правовых актов. Об этом заявила половина опрошиваемых РСМО Сибирского региона. В остальных федеральных округах такая практика очень редка. Чаще всего проекты типовых законопроектов разрабатываются для поселенческого уровня, так как именно эти муниципалитеты больше всего нуждаются в ме-

Наиболее острыми для муниципалитетов в 2010 г. были общие проблемы муниципального управления, в том числе касающиеся организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, земельно-имущественных отношений социально-экономического развития территорий, развития налогооблагаемой базы, кадровой обеспеченности муниципальных образований

тодической поддержке. РСМО Сибирского ФО назвали еще одну интересную форму работы с муниципалитетами: поддержку проектов, направленных «на развитие активной созидательной деятельности населения». Однако такая форма работы с муниципалитетами для других регионов пока экзотика.

Большинство РСМО Сибири и Урала (70 и 100% от числа опрашиваемых РСМО соответственно) выпускают методические материалы для своих муниципалитетов. Советы ДФО менее активны в подобной деятельности (ею занимается только 43% от числа опрашиваемых РСМО региона). По-видимому, они, с одной стороны, менее ресурсно обеспечены (на вопрос об источниках средств, направляемых на выпуск методических материалов, практически все опрошенные РСМО указали членские взносы муниципалитетов – членов советов), а с другой – их кадровый потенциал значительно отстает от возможностей соседних регионов. Тем не менее в ДФО есть и положительные исключения. Так, Совет МО Хабаровского края при поддержке экспертных организаций выпустил серию методических материалов под названием «Полезные книжки» (в течение 2010 г. вышло 10 выпусков).

Что касается обучения муниципальных служащих, то большинство опрошенных советов в течение года организовывали для своих муниципальных образований какие-либо семинары: обучающие, информационно-методические, проблемно-постановочные и др. Только в пяти из опрошенных РСМО такие семинары не проводились, в том числе в четырех по причине отсутствия финансовых средств как у советов, так и у муниципалитетов, а в одном – вследствие высокой активности региональных органов по работе с муниципальными образованиями, которые всё замкнули на себя.

Учитывая значительную территориальную удаленность субъектов РФ Дальневосточного региона, на семинарах, организованных при поддержке РСМО, выступали преимущественно региональные эксперты. РСМО ДФО отмечают серьезную экспертную поддержку со стороны Дальневосточной академии государственной службы (ДВАГС) и Дальневосточного центра социальных инноваций (ДВЦСИ). Однако можно предположить, что данных экспертных ресурсов недостаточно для такой территории, как Дальний Восток. В этом отношении более выгодную позицию занимают советы муниципальных образований Урала и Сибири. Доля РСМО, которые в равных долях используют возможности экспертов всех уровней, самая высокая в Сибирском ФО – 56% (для сравнения: в ДФО – 0%).

Оказание консультационной помощи муниципальным образованиям регионов является наиболее востребованной формой работы в большинстве опрошенных РСМО. Однако собственных ресурсных возможностей для этого у советов, как правило, немного. Не все штатные сотрудники РСМО имеют юридическое образование и опыт работы в муниципальных структурах, поэтому создание при советах неких консультационных органов, в том числе работающих на возмездной основе, укрепило бы позиции советов и расширило их профессиональные возможности.

Как показали исследования, консультационные органы созданы в единичных случаях (8 из 21 опрошенных РСМО). И вновь лидером здесь является Сибирский ФО. Экспертных органов при советах, безвозмездно участвующих в его работе, еще меньше, на их наличие указали только 4 РСМО. В ХМАО – Югре и Хабаровском крае – это, например, экспертный совет, в Республике Алтай – рабочая группа по формированию бюджетов муниципальных образований. Но наиболее интересен в этом отношении опыт Республики Хакасия –

там при совете создано шесть (!) постоянно действующих рабочих органов.

Обмен опытом также является для большинства РСМО важной составляющей их работы. Сбор и распространение лучших практик муниципальной деятельности осуществляют 85% опрошенных советов. Наиболее распространенными формами выявления лучших практик муниципального управления оказались:

- сбор информации о лучших практиках в ходе опросов муниципальных образований (36% РСМО);
- конкурсы муниципальных образований (21% РСМО);
- семинары, конференции и круглые столы, в том числе регионального уровня (24% РСМО);
- контент-анализ местных СМИ (6% РСМО).

Помимо этого РСМО используют следующие возможности для сбора и распространения лучших практик:

- областные «площадки лучшего опыта муниципального управления»;
- выездные заседания правления совета и его исполнительной дирекции;
- анализ представляемой по запросу РСМО информации о реализации муниципалитетами апробированных программ;
- издание методических сборников серии «Библиотека муниципальных практик»;
- стажировки муниципальных служащих;
- установление прямых контактов между муниципальными образованиями-передовиками и муниципалитетами, которым нужна помощь в решении каких-то проблем.

Информация о лучших практиках муниципального управления публикуется на сайтах советов. Однако такой простой и экономичной формой распространения лучшего опыта пользуются не все РСМО, а только 17% от числа опрошенных советов. В качестве канала распространения лучшего опыта используются также региональные СМИ.

Несмотря на активность РСМО в деле распространения лучшего опыта, эту деятельность осуществляют не все РСМО. Перечисляя имеющиеся барьеры, советы чаще всего называют:

- недостаток финансовых средств;
- нехватку методических материалов по организации деятельности совета, нехватку типовых проектов решений и т.д., в том числе на уровне взаимодействия с ОКМО;
- слабость экспертного сообщества на региональном уровне.

Участие РСМО в федеральных и региональных мероприятиях

Казалось бы, по причине значительной географической удаленности от центра страны РСМО Урала, Сибири и Дальнего Востока могли испытывать серьезные трудности с получением информационной, правовой и методической поддержки со стороны федеральных и региональных структур. Однако результаты опроса свидетельствуют скорее об обратном.

Несмотря на экономический кризис и значительные транспортные издержки, советы МО Сибири и Дальнего Востока достаточно активно выезжали на различные федеральные мероприятия. 81% опрошенных РСМО в 2010 г. приняли участие в тех или иных мероприятиях федерального и регионального

уровня (совещания, конференции, семинары и т.п.).

Опосредованное участие муниципальных образований в принятии решений по тем или иным вопросам муниципальной жизни осуществляется через участие их представителей в различных рабочих органах на уровне государственной исполнительной власти субъектов РФ. Таким правом воспользовался 81% РСМО. В то же время губернские власти уральских и сибирских регионов более открыты для муниципалитетов и активнее вовлекают их представителей в работу региональных коллегиальных органов¹. Абсолютное лидерство здесь принадлежит Томской области (Сибирский ФО), чьи муниципальные образования в лице активного Совета вовлечены в решение всех вопросов муниципальной жизни, которые так или иначе обсуждаются на уровне субъекта РФ. Представители Совета (в том числе его члены, действующие от имени Совета) входят в состав 53 комиссий, советов, рабочих групп, действующих при органах государственной исполнительной власти и общественных советов на уровне региона.

Но, несмотря на отмеченную выше активность ряда РСМО, у большинства советов такие формы работы, как представительство в органах государственной власти и участие в разработке нормативных правовых актов, вызывают наименьший интерес. Хотя фактически это те формы, которые демонстрируют активность советов на субфедеральном уровне и способствуют признанию советов МО региональными элитами².

Информационная деятельность РСМО

Информационная деятельность совета является объективным индикатором его заинтересованности в решении проблем конкретных муниципальных образований и задач развития территории региона в целом. Возможности для осуществления советами информационной деятельности существенно различаются по федеральным округам.

По результатам анкетирования, у 75% РСМО Уральского ФО (из числа опрошенных) есть собственный сайт, у советов МО Сибирского ФО собственные сайты есть у 55,6% РСМО. И только два совета из Дальневосточного федерального округа подтвердили, что у них имеется свой сайт (Приморский край и Хабаровский край)³. Те РСМО Дальневосточного ФО, у которых нет сайта, частично решают проблему за счет использования сайта субъекта РФ или сайта муниципального образования. Но у двух РСМО данного региона нет даже такой возможности. Единственными источниками обратной связи с муниципалитетами для них является электронная почта и факс. Это значит, что у ряда РСМО Дальнего Востока в серьезной степени затруднено информа-

¹ Так, 100% опрошенных РСМО Уральского ФО участвуют в тех или иных коллегиальных органах на уровне субъектов РФ, в СФО – 80%, в ДФО – 70%. В качестве примера активных советов можно привести СМО Курганской области и СМО Свердловской области – участие в 11 и 4 коллегиальных органах соответственно.

² Особого различия между округами в данной сфере не наблюдается, приоритеты выстроены примерно одинаково, однако серьезные различия есть на уровне отдельных советов. Эти различия обусловлены прежде всего кадровым составом исполнительных дирекций советов, их активностью и профессиональной готовностью к решению стоящих перед советами задач.

³ Следует отдать должное тем дальневосточным советам, у которых есть собственные сайты: как показали результаты опроса, информация на них обновляется ежедневно или еженедельно (что выше среднего показателя по уральским и сибирским РСМО).

ционное взаимодействие с муниципальными образованиями своего региона. Сибирские и особенно уральские РСМО в этом смысле более благополучны.

В качестве иных источников распространения информации РСМО используют печатный информационный бюллетень и публикации в местных и региональных СМИ. Только у Совета муниципальных образований Хабаровского края (ДФО) есть собственное печатное издание, выходящее ежеквартально тиражом в 500 экземпляров. Однако это достижение на фоне советов Сибири и Урала выглядит скромно. Так, 43% РСМО Урала и Сибири имеют собственные печатные издания, тираж которых в отдельных случаях может превышать 1000 экземпляров.

Общий вывод по блоку информационной политики РСМО неутешителен для советов Дальневосточного региона: 71% из опрошенных РСМО Дальневосточного ФО не имеют ни сайта, ни собственного печатного издания. Поэтому можно утверждать, что для муниципалитетов этих регионов процесс и результаты деятельности РСМО непрозрачны. В такой ситуации практически отсутствуют возможности для проведения советами эффективной информационной политики.

Межмуниципальное сотрудничество и РСМО

Возможность межмуниципального сотрудничества существует в России уже давно. Фактически сами советы – как межмуниципальные коллегиальные органы – отражение такой возможности.

РСМО интенсивно взаимодействуют между собой, используя методические материалы советов-партнеров, обмениваясь опытом (об этом заявили 76% опрошенных советов¹), проектами нормативных правовых актов, делегациями. Чуть менее популярно взаимодействие между ассоциациями (советами) в формате конференций и круглых столов (такую форму активно используют лишь РСМО Сибири). Да и практики реализации совместных проектов у РСМО пока нет.

В ответ на вопрос о наиболее важном с точки зрения советов опыте взаимодействия с другими РСМО в Дальневосточном федеральном округе чаще указывали на опыт сотрудничества с советами Краснодарского края, Томской и Ростовской областей. Открыты и активны как партнеры межмуниципального взаимодействия СМО Красноярского и Хабаровского краев, Новосибирской и Кемеровской областей, но все РСМО особо выделяют опыт совета МО Томской области, который фактически является для многих региональных советов своеобразным методическим центром. Так, по приглашению Дальневосточного центра социальных инноваций исполнительная дирекция СМО Томской области провела серию семинаров: «Межмуниципальное сотрудничество – опыт работы Совета муниципальных образований Томской области» для советов муниципальных образований ДФО.

В то же время складывается парадоксальная ситуация, когда между РСМО интенсивность взаимодействия выше, а форм такого взаимодействия больше, чем между муниципальными образованиями в рамках одного региона. По пальцам можно пересчитать технологии межмуниципального сотрудничества и хозяйственной кооперации, которые применяют муниципалитеты: чаще всего используется форма договора (соглашения) о сотрудничестве (на это указали 46% РСМО Урала и Сибири). Редко, но все же заключаются договоры о предоставлении услуг в рамках межмуниципального соглашения (ХМАО,

¹ Несколько ниже этот показатель в РСМО ДФО – 57%.

Республика Бурятия). Кое-где созданы координационные межмуниципальные органы управления (Томская область, Красноярский край). На факт существования межмуниципальной хозяйственной кооперации указал только СМО Камчатского края (ДФО), где был реализован проект по организации межмуниципального ООО «Елизовский водоканал».

Можно констатировать, что РСМО не имеют активной позиции в отношении развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона и, следовательно, не являются генераторами лучшего опыта в этом направлении. Как и любая институционально оформленная организация, они начали работать в большей степени на себя, на реализацию собственных функций и интересов.

Международное сотрудничество

Международную деятельность осуществляют только два РСМО из состава всех обследованных советов: Совет муниципальных образований Хабаровского края и Совет муниципальных образований Кяхтинского района Республики Бурятия. Хабаровский СМО осуществлял обмен опытом в рамках программы «США – Дальний Восток России: муниципальное партнерство». СМО Республики Бурятия обменялся делегациями с зарубежным партнером и заключил с ним соглашение о сотрудничестве.

Информационно-методическая поддержка РСМО со стороны органов власти и экспертного сообщества

Как показал опрос, в отсутствие достаточных ресурсов для реализации своих целей РСМО вынуждены обращаться к внешней поддержке. Например, на Урале и Дальнем Востоке РСМО активнее пользуются региональной поддержкой по всем направлениям (в том числе предоставление советам субъектами РФ помещений для работы и упоминавшаяся выше финансовая помощь на осуществление той или иной деятельности). Сибирские РСМО больше взаимодействуют с Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО) и иными экспертными и управленческими органами и организациями, СМИ.

Значительным спросом пользуется информационная и методическая помощь из всевозможных источников. Помимо органов власти разного уровня, РСМО получают информационную, методическую, правовую помощь, а также помощь в подготовке кадров и от других организаций: региональных и муниципальных СМИ, НКО, институтов, частных компаний и других СМО. В частности, РСМО упоминают Всероссийский совет местного самоуправления (ВСМС), Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, Институт экономики города, НП «Дальневосточный центр социальных инноваций» и др.

В то же время более 70% РСМО считают, что поддержка их совета со стороны профильных федеральных министерств недостаточна или практически отсутствует. Степень неудовлетворенности поддержкой со стороны ВСМС и ОКМО по сравнению с федеральными министерствами ниже – 43% в целом по выборке (по ДФО – 57%).

Еще более критично выглядит недостаточность материально-технической поддержки РСМО. В Дальневосточном федеральном округе 71% РСМО, отвечая на вопрос о потребностях, указали на заинтересованность именно в

этой форме поддержки. По общей выборке аналогичный ответ выбрали 62% респондентов. Кроме того, 38% РСМО в общей выборке (и 57% по ДФО) указали на потребность в услугах образовательного характера и правовой поддержке. Информационная помощь, которая сегодня наиболее доступна для РСМО, оказалась наименее популярной.

Общие выводы

В целом по результатам исследования региональных советов муниципальных образований были сделаны следующие выводы.

1. Палатный принцип формирования РСМО, несмотря на его полезность, в восточных регионах страны не востребован, его поддержали менее 50% РСМО Урала, Сибири и Дальнего Востока. Палатный принцип обеспечивает жесткое соблюдение регламента, установленных правил и процедур работы СМО, благодаря ему в процессе обсуждения и принятия решений могут участвовать все заинтересованные муниципальные образования, ограничивается влияние отдельных муниципалитетов (или групп МО). Однако продвижение этого принципа требует значительных усилий со стороны как ОКМО, так и экспертного сообщества.

РСМО не имеют активной позиции в отношении развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона и, следовательно, не являются генераторами лучшего опыта в этом направлении

2. Взаимодействие РСМО с региональными органами власти далеко не всегда имеет под собой прочную правовую основу. Отсутствие четко установленных правил игры в одних случаях ведет к жесткому патернализму со стороны губернской власти, в других – к полному ее дистанцированию от РСМО, что, в свою очередь, приводит к потере еще одного канала обратной связи в диалоге государственной власти с муниципальным сообществом.

3. Единицы из рассмотренных РСМО наделены правом законодательной инициативы в представительном (законодательном) органе государственной власти субъекта РФ (3 из 21). В то же время существуют активные советы, которые, несмотря на отсутствие такого права де-юре, де-факто участвуют в обсуждении наиболее важных для муниципальных образований регионов законопроектов (СМО Томской, Челябинской, Новосибирской областей). Это свидетельствует о наличии конструктивного диалога между органами государственной власти и муниципальными образованиями в данных регионах. Однако укрепления позиций всех РСМО и повышения их активности в этом направлении можно ожидать лишь при условии реального наделения советов правом законодательной инициативы.

4. Финансовые основы РСМО формируются преимущественно за счет взносов муниципальных образований – членов советов. При этом советы не имеют возможности (или не стремятся) привлекать дополнительные средства за счет грантовых программ и собственной финансово-хозяйственной деятельности. Продвижение внутри советов технологий диверсификации источников доходов требует серьезной работы со стороны экспертного сообщества.

5. Из опрошенных РСМО Дальневосточного федерального округа 71% не

Д. В. Визгалов

Руководитель сектора «Социальная политика и общественные коммуникации» фонда «Институт экономики города», кандидат географических наук

Маркетинг и брендинг города: российский контекст

Мой адрес –
Не дом и не улица,
Мой адрес –
Советский Союз.
В. Харитонов

Что такое маркетинг мест?

У русского человека сложные взаимоотношения с местом своего обитания и с пространством вообще¹. Они очень отличаются от европейского восприятия пространства. На вопрос, почему так сложилось, просто не ответить. Этому посвящены многие увлекательные работы историков, экономистов, психологов. Будучи географом, я уверен, что «виновата» наша география. Бескрайние просторы (почти в прямом смысле слова). Обилие ресурсов, которое отбивает охоту к их грамотному освоению. Пассивная созерцательность русской души, «ушибленной ширью» (по выражению Н.А. Бердяева). Может быть, поэтому в нашей стране так много «бессмысленных» мест?

Если нас попросят написать на листе бумаги названия всех российских городов, которые мы знаем или хотя бы слышали, то сколько нам удастся вспомнить? Допустим – 100, 200, причем о большинстве из них мы не вспомним ничего, кроме названия. Однако на самом деле в России 1100 городов! И в них проживает около 75% российского населения. А не запоминаются города потому, что подавляющее большинство их поразительно одинаковы. Одинаковы по духу, настроению, бесцветны по внешнему виду, стандартны по набору вяло текущих там событий. Когда в городе нельзя отметить ничего уникального, то его как бы и нет. Лучше всего эту призрачность одинаковых городов выразила американская писательница Гертруда Стайн. Она пишет, что когда после долгого отсутствия вернулась в свой родной город Окленд (Калифорния), то не нашла в нем ничего от своего детства, ничего родного или присущего только этому городу. «There is no There there» («Здесь нет Здесь») – написала она, и это выражение стало крылатым в американской литературе.

¹ Статья подготовлена по материалам книги Д. Визгалова «Брендинг города». М.: Фонд «Институт экономики города», 2011.

имеют ни сайта, ни собственного печатного издания. Непрозрачность процесса и результатов их деятельности крайне отрицательно сказывается на эффективности информационной политики советов.

6. Представители советов МО Сибири и Дальнего Востока достаточно активно выезжают на различные федеральные мероприятия. Потребность в получении информации из первых рук является важным фактором повышения авторитета РСМО среди муниципалитетов своего региона. Однако, учитывая высокие транспортные издержки РСМО, необходимо использовать более экономичные формы участия территориально удаленных РСМО в федеральных мероприятиях (например, за счет видеоконференций, интернет-совещаний и т.п.).
7. В силу территориальной удаленности РСМО, особенно Дальневосточного ФО, информационно-методическая поддержка их деятельности осуществляется (за редким исключением) преимущественно региональными экспертами. При этом сами РСМО оценивают качество такой поддержки,

складывается парадоксальная ситуация, когда интенсивность и разнообразие форм взаимодействия между самими РСМО оказываются выше, чем между муниципальными образованиями в рамках одного региона. Это свидетельствует о том, что далеко не все советы осознают необходимость развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона

опять же за редким исключением, достаточно критично. РСМО целесообразно использовать модели максимальной открытости для предложений по информационно-методической поддержке, поступающей от различных федеральных и международных экспертных организаций (в том числе в рамках грантовой поддержки); соответствующую политику осуществляют СМО Томской области и Хабаровского края. Пассивность и закрытость от других организаций сильно ограничивают круг доступных совету ресурсов и, следовательно, могут служить индикаторами низкого уровня эффективности его работы¹.

8. Несмотря на то что межмуниципальная кооперация развивается в России уже значительное время, а советы муниципальных образований, сами являясь коллегиальными межмуниципальными органами, должны быть проводниками и популяризаторами этого института, соответствующих практик в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока пока немного. Складывается парадоксальная ситуация, когда интенсивность и разнообразие форм взаимодействия между самими РСМО оказываются выше, чем между муниципальными образованиями в рамках одного региона. Это свидетельствует о том, что далеко не все советы осознают необходимость развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона.

¹ Примером такой закрытости можно считать отказ некоторых РСМО от участия в опросе, несмотря на то что в сопроводительном письме указывалась цель опроса – выявление проблем региональных советов муниципальных образований и дальнейшее продвижение их интересов.