



**ФОНД «ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА»**

**THE INSTITUTE
FOR URBAN
ECONOMICS**

125009, г. Москва, ул. Тверская, д.20, стр. 1, Тел: (495) 363-50-47, Факс: (495) 787-45-20; E-mail:
mailbox@urbaneconomics.ru, www.urbaneconomics.ru

Круглый стол на тему «30 ЛЕТ МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ В РОССИИ»

В 1990 году впервые были демократически избраны местные советы депутатов. 4 марта 2020 года состоялся Круглый стол, посвященный тридцатой годовщине Местного самоуправления в России. В конференц-зале Фонда «Институт экономики города» собрались нынешние лидеры МСУ и его основатели. Модераторами дискуссии выступили генеральный директор Фонда Александр Сергеевич Пузанов и российский хозяйственный деятель, бывший глава местного самоуправления Петрозаводска, основатель экспертного бюро, Андрей Юрьевич Дёмин.

Встреча проходила в формате Круглого стола. Участники выступали с презентациями и докладами, посвященными вопросам Местного самоуправления. Общий тон заседания носил ностальгический характер. Собравшиеся вспоминали, с чего начиналось МСУ, как оно развивалось, какие препятствия стояли на пути его развития, и каково его возможное будущее. Первым выступил Цецерский Иван Николаевич, председатель Правления Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. Он поблагодарил организаторов мероприятия и выразил глубокое уважение собравшимся. В начале своего выступления Иван Николаевич отметил, что основная задача сегодня - сделать всё необходимое, чтобы местное самоуправление, которое, несомненно, является основой нашего государства, неуклонно развивалось. Проблема, по мнению эксперта, во многом заключается в финансовых средствах, которых решительно не хватает, «Нести ответственность перед гражданами, невозможно без должного финансового сопровождения», заявил И.В. Цецерский. Он напомнил о недавних решениях Президента и Премьер-министра Российской

Федерации об увеличении объёма финансирования муниципалитетов и малых городов. Вторым вопросом, который беспокоит экспертов, по мнению И.В. Цецерского – грядущие поправки в Конституцию по части местного самоуправления и муниципалитетов. Иван Николаевич также выразил надежду, что в рамках настоящего круглого стола участники смогут сформулировать некую резолюцию, которая поможет дальнейшему развитию МСУ в России.

Васильев Александр Анатольевич, исполнительный директор Союза городов Центра и Северо-Запада России, автор книги «Мэры городов. Всерьёз и в шутку» в своём докладе представил краткую историю Местного самоуправления.

МСУ зародилось в 1990 году. Началось всё с изменений в Конституции СССР весной 1989 года, согласно которым, высшим должностным лицом местной власти, является Председатель совета. Поправки и грядущие перемены вызывали интерес у россиян, но финансовая и экономическая составляющая оставалась на том же плачевном уровне. Конечно, это был очень сложный период, как отметил эксперт, - «Я помню момент принятия закона о выборах народных депутатов и общих началах самоуправления. Это состоялось 4 марта девяностого года. В тот день органы местного самоуправления получили свой статус. Дальше было много событий, повлиявших на развитие МСУ; это и Августовский путч, и реформа 92 года, и 93-ий год со всеми его политическими катаклизмами, и, в конце концов, принятие новой конституции. В период 1995-2000 гг. вступила в силу 154 статья об общих принципах организации местного самоуправления, по которой мы достаточно долго жили. В 97-ом году прошло первое заседание комитета по местному самоуправлению под председательством президента Российской Федерации. В 98-ом году Президент подписал указ о Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации, который тогда был организован совместно с Союдами и Ассоциациями. Иллюстрациями к презентации Александра Анатольевича стали графики, представленные в его книге, показывающие, как менялось место российского МСУ в политике и в жизни граждан. В данный пятилетний период вышеперечисленные факторы и события подняли «кривую» развития местного самоуправления до максимальной отметки.

В начале двухтысячных страна занимается другими вопросами. В этот период появляется термин «вертикаль власти». Это новое явление не

способствует развитию Местного самоуправления. Все те действия, что предпринимались, якобы, в целях повышения эффективности местного самоуправления, на практике служили установке тотального контроля над муниципалитетами. В этот же период комиссия под руководством Дмитрия Николаевича Козака ввела разграничения полномочий. В 2002-ом году был подготовлен итоговый документ, где говорилось, что полномочия должны находиться на том уровне, на котором власть была бы в состоянии обеспечить максимальную эффективность его исполнения. Но к сожалению, данный проект не был реализован. В 2003-ем году вступил в силу 131 закон, который установил общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Действие этого закона привело к тому, что в период 2005-2010-х гг. практически повсеместно проходила отмена выборов, повлекшая переход на систему назначения глав городов.

Подводя итоги доклада, А.А. Васильев приводит два возможных сценария дальнейшего развития событий. Первый – пессимистичный, второй обнадеживающий. Снижение активности и развития МСУ произойдет в случае выхода из Европейской Хартии местного самоуправления, изменения Конституции или принятия актов, приостанавливающих действие конституционных норм. Исходя из сегодняшней политики, этот прогноз достаточно реален.

Оптимистичный вариант также не исключен. Если на федеральном уровне пересмотрят политику местного самоуправления, это может обеспечить эффективность работы всей системы. Именно за последний вариант эксперт и призвал бороться.

Кирпичников Валерий Александрович, председатель некоммерческого партнерства «Центр инноваций муниципальных образований», рассказал участникам Круглого стола о своём опыте президентства в Союзе российских городов.

По словам эксперта в начале 90-х годов каждая новая идея воспринималась с большим энтузиазмом. Гражданское общество было очень активным, а сразу после выборов новый состав МСУ пополнился энергичными и заинтересованными политиками. Затем, началось массовое создание кооперативов, и единственной целью стало личное обогащение. В середине 93-его года потенциал, который был уничтожен в январе девяносто второго, частично восстановили. Расцветом Местного самоуправления того времени,

по мнению В.А. Кирпичникова, можно считать короткий период 90-91-ого годов.

В 1995-ом году начался полный развал структуры. В апреле девяносто восьмого года была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. Начался очень тяжелый период.

В августе 2001-ого года была принята Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления позволили перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр. Данная реформа вызвала значительные противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией бюджетных полномочий. Органам местного самоуправления попросту не хватало ресурсов и власти, вспоминал Валерий Александрович.

Хаотичность и непродуманность поправок в законах и бюджетном кодексе, приоритет интересов региональных властей в ущерб муниципалитетам, искажение или пересмотр основ законодательства о местном самоуправлении, и многие другие проблемы и препятствия стояли на пути Органов Местного самоуправления на протяжении этих тридцати лет.

Сегодня, по мнению эксперта, у ОМС появился шанс, но, исходя из распределения региональных бюджетов, можно сделать вывод- единой определённой политики по отношению к регионам нет. С уверенностью можно утверждать, что возникнет ещё множество вопросов и противоречий в отношении федеральной политики к становлению местного самоуправления.

Олег Борисович Алексеев, Директор АНО "Институт корпоративного развития"; член Общественной палаты РФ с 2007 г. (избран от общероссийских общественных объединений), заместитель председателя Комиссии Общественной палаты по местному самоуправлению и жилищной политике считает, что основы местного самоуправления в России не прижились. «Самый простой закон, который в нашей стране не поняли, это, что сильный помогает слабому, а не наоборот» - говорит эксперт.

Наблюдая за происходящим сегодня в Российской политике, возникают некоторые вопросы. «Что является основанием, по которому принимаются решения в пользу централизации государства? Что можно охарактеризовать

как динамический процесс нашей политики? В каком состоянии находится экономика? Каким образом государство принимает решения, недооценивая полномочия глав муниципалитетов, не обеспечивая регионы необходимыми ресурсами.»

Олег Борисович обратил внимание присутствующих на преломление принципа субсидиарности в правовых системах местного самоуправления. Субсидиарность предполагает высокий уровень ответственности за жизнеобеспечение граждан – это и есть первый вопрос, которым должно заниматься муниципальное управление и местное самоуправление.

Соснин Дмитрий Петрович, координатор проекта КГИ Координатор проекта КГИ «Муниципальная карта России: точки роста» считает, что важно перенимать опыт других стран в вопросе Местного Самоуправления.

Дмитрий Петрович выступил с презентацией «Ключевые вызовы и тенденции развития местного самоуправления в ЕС.» Эксперт затронул следующие вопросы- концентрация населения в крупных и экономически успешных регионах, демографическое сжатие на примере земли Бранденбург, сокращение и укрупнение количества коммун в Германии, старение населения. Говоря непосредственно о муниципалитетах, Дмитрий Петрович акцентировал внимание на их участии в достижении целей устойчивого развития. Эксперт отметил грамотность децентрализации полномочий в Германии, приведя пример расширения полномочий Федерального уровня в сфере финансирования и управления образования.

Максимов Андрей Николаевич, Председатель комиссии по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации в начале своего выступления отметил, что, в связи с новыми поправками в Конституцию, наступает новая эпоха местного самоуправления.

Несмотря на большое количество предложений, которые выносили на повестку дня для обсуждения эксперты, Президент, видимо, выбрал более сбалансированный вариант, и решил не вносить никаких серьезных поправок по части местного самоуправления. Уже принята стратегия пространственного развития, но пока ни у кого нет чёткого представления о том, какие перемены нас ожидают, и как механизм будет функционировать в целом. Современная тенденция такова, что происходит усиление вертикали публичной власти, и она укрепляется с каждым годом, параллельно с самоорганизацией гражданского общества. Местное самоуправление уже

столкнулось с тем, что самоорганизация являлась “верхушечным” процессом, уделом лидеров, например, мэров городов, ...

В последние годы всё активнее выступают различные формы самоорганизации: ТОСы, сообщества, кооперации и т.д. Эксперт полагает, что наше общество, как бы, прорастает снизу и создает некий потенциал для местного самоуправления. «Яркий тому пример – общественные пространства. Улучшается городская среда, создаются места для дискуссий, для живого общения ,которые рано или поздно обретут форму самоорганизации» - предположил Андрей Николаевич,- « и это ящик Пандоры, который уже открывается и, в данном случае, приведёт к неизбежным изменениям и дополнениям в системе местного самоуправления.»

Проявление кооперативного федерализма, существующее в европейских странах, активно возникает и у нас. Следующие шаги в этом направлении могут привести к тому, что будут приняты ещё поправки в Конституцию, а сама модель организации для административных центров существенно изменится.

Эксперт заявил, что предложенные поправки в Конституцию, не повлекут за собой глобальные изменения. По его словам, они представляют собой некую формулу взаимодействия органов государственной власти и МСУ. В мировой практике это называется кооперативный федерализм. Органы власти должны находить точки соприкосновения и совместно решать вопросы. Именно этот принцип и был предложен к внесению в Конституцию. Господин Максимов считает, что для реализации данной концепции нужно создать «согласительные комиссии», распределяющие и разделяющие полномочия по вопросам, затрагивающим как местную, так и региональную власть. Поправка к 133-ей статье, по мнению эксперта, направлена на частичное финансовое обеспечение полномочий муниципальных властей. В данный момент, муниципалитеты получают бюджетные средства только на основе государственного правового акта, а с внесением поправок, органы МСУ смогут запросить компенсацию незапланированных расходов, которые возникли по факту исполнения обязательств на основе взаимодействия с государственной властью.

Говоря о перспективах развития местного самоуправления, эксперты согласились с тем, что вероятнее всего, в рамках современной политики, основной ареной действий станут крупные города. Модель управления агломерациями ещё предстоит выстроить специалистам МСУ и политикам.

В этом случае необходимо учитывать формализацию, институционализацию и экстерриториальность. Нельзя забывать, что население становится всё более активным и мобильным, и это требует изменение характера и форм коммуникации между властью и жителями. Новое поколение выбирает высокие технологии и цифровую коммуникацию. Уже разработан законопроект на эту тему, и созданы многочисленные порталы, которые существенно упрощают жизнь граждан, экономя их время. По словам эксперта, все вышеперечисленные факторы неизбежно вызывают усиление роли конкретного жителя в принятии самых разных городских решений, что кардинально меняет роль мэров в решении многих вопросов.

Екатерина Сергеевна Шугрина, Ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления ИУРР, в своём выступлении подчеркнула, что несмотря на незначительные изменения в Конституции в сфере местного самоуправления, еёстораживает тенденция возрастания фактора случайности в процессе принятия решений и отсутствие опытных и профессиональных политиков: «Случайность и непредсказуемость меня в профессиональном плане очень сильно пугает. Вспомните, когда только появились муниципальные округа, многие решения уже принимались без должной проработки и, надо сказать, достаточно случайно. Ни к чему хорошему это не привело. Вторая негативная тенденция - это появление большого количества непрофессионалов в области местного самоуправления, которые и принимают те необдуманные решения. В результате, решения, которые принимаются, лишены какой-либо осознанности и проработки.» Е.С.Шугрина привела пример 133-ей статьи, которую планируется дополнить поправками. В неё собираются добавить судебную защиту расходов и включить возможность компенсации дополнительных работ, возникших в результате взаимодействия с органами госвласти, дополнить определением публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение. По мнению Екатерины Сергеевны, такая формулировка не имеет четкого юридического содержания, и в неё «можно много чего плохого включить», говорит эксперт. Госпожа Шугрина призвала присутствующих подумать над возможными решениями, воспользоваться имеющимся богатым опытом и постараться вместе повлиять на развитие местного самоуправления в России.

Председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации Леонид

Юлианович Рокецкий — безусловный сторонник укрепления местного самоуправления. Эксперт отметил важность данного мероприятия и необходимость в проведении такого рода Круглых столов. Говоря о Конституции, Рокецкий сообщил, что новые поправки к законам мало что изменят. По словам Леонида Юлиановича, при нынешних обстоятельствах органы местного самоуправления абсолютно беззащитны и то, что сейчас происходит лишь усугубляет ситуацию. Местное самоуправление всё ещё считается чем-то второстепенным. Власть оккупировали региональные лидеры и федеральные структуры. Они дают указания, а МСУ исполняет. Эксперт считает, что местную власть необходимо устанавливать заново. Создание реального самоуправления требует прежде всего, ориентира на исторические традиции. Рокецкий выразил большое сожаление, что общее дело, на развитие и поддержание которого, ушло столько сил, времени и энтузиазма собравшихся за Круглым столом экспертов, сегодня потеряло всякую силу и политический вес. Леонид Юлианович особо отметил, необходимость возрождаться, организовать структуру, для того, чтобы получить признание государства.

Игнатьева Александра Витальевна, Генеральный директор Союза российских городов поблагодарила организаторов за возможность обсудить такую серьезную тему, как местное самоуправление и начала своё выступление с риторического вопроса: - «О чем говорить, если в местном самоуправлении можно по пальцам пересчитать избранных мэров? Это и есть, на самом деле, самая большая беда.» Эксперт выразила уверенность, что единственное правильное решение сегодня - вернуть прямые выборы.

Александра Витальевна убеждена, что сегодня есть несколько основных факторов, которые, действительно влияют не только на органы местного самоуправления, но и на жизнь нашей страны в целом. Некоторые из них уже были упомянуты в ходе сегодняшней дискуссии, например, фактор случайности и роль личности в глобальной истории. После обсуждения сегодняшних проблем местного самоуправления, Александра Витальевна предложила встретиться в следующем году, продолжить дискуссию и отпраздновать 33-летие Союза российских городов.

Салтыков Анатолий Иванович, почетный гражданин и первый мэр города Ижевска, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, член Комиссии Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, вспоминая историю местного самоуправления, отметил, что, каждый занимался своим

делом, каждый имел свои полномочия. Сейчас, по словам эксперта, ситуация диаметрально изменилась. Ижевск был одним из первых городов, который опирался на законодательную власть России и Удмуртии. Именно в Ижевске, впервые в стране состоялись выборы в органы местного самоуправления. За все время были разработаны и приняты множество законов, в том числе Устав города, как основной документ. Нынешние представители власти законы знают недостаточно, и применять их на практике не умеют, считает Салтыков.

«Местное самоуправление, как фундамент гражданского общества, должно и будет развиваться», заключил докладчик.

Катанандов Сергей Леонидович, специальный представитель Губернатора Санкт-Петербурга по вопросам государственного строительства выразил надежду, что новое поколение сможет построить грамотную систему самоуправления, учитывая опыт предшественников. «Мы пережили разных руководителей городов, мы знаем, какие силы стояли за какими руководителями, и мы должны сделать определенные выводы.» Сергей Леонидович призвал экспертов делиться опытом с подрастающим поколением, и отметил, что настоящие перемены не наступят пока гражданское общество не будет свободным и не пройдет экономическая реформа в стране.

Эксперты согласились с Сергеем Леонидовичем, в том что новое поколение изменит мир к лучшему, если ему передать знания и богатейший опыт людей, стоящих у самых истоков местного самоуправления.

Подводя итоги встречи, модераторы и участники дискуссии наметили основные позиции, которые необходимо изменить для эффективного развития местного самоуправления и договорились обязательно собраться вновь, рассчитывая и надеясь, что на повестке дня следующего заседания экспертов местного самоуправления останется значительно меньше нерешенных вопросов.