

Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития

14, 15 и 16 октября 2008 года в Институте современного развития состоялась серия «круглых столов», посвященных обсуждению правовых основ политического развития и финансово-экономической базы местного самоуправления в России. Накануне вступления в силу Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г. на всей территории страны данные темы стали предметом рассмотрения в трех профильных аналитических докладах, подготовленных ИНСОРОм и вынесенных на обсуждение экспертного сообщества.

Президент России Дмитрий Медведев обозначил значимость работы по совершенствованию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач: «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху».

Задавая тон дискуссиям, **председатель Правления ИНСОРа Игорь Юргенс** отметил, что нынешние процессы в сфере территориального развития страны имеют крайне важное значение. Впервые в современной истории происходит достройка публичной власти снизу, а не сверху. Как подчеркнул И. Юргенс, сегодня, находясь на рубеже нового этапа муниципальной реформы, важно понять какую модель местного самоуправления мы



Сергей Михеев,
руководитель исследовательской группы
ИНСОРа по анализу политических аспектов
развития местного самоуправления

Андрей Максимов,
руководитель исследовательской группы
ИНСОРа по анализу правовых аспектов
развития местного самоуправления;

формируем в стране, каковы ее достоинства и недостатки, что необходимо сохранить, а что — изменить.

Андрей Максимов, Сергей Михеев и Давид Шавишвили представили результаты правового, политологического и экономического анализа местного самоуправления, проведенного в ходе исследовательского проекта Института современного развития. Докладчики ознакомили экспертов с основными результатами исследований и озвучили выработанные по соответствующим проблемам рекомендации.

Основные идеи юридического доклада — увеличение гибкости, вариативности правового регулирования местного самоуправления в сочетании с четкой регламентацией конкретных процедур; рассмотрение в среднесрочной перспективе вопросов о факультативности районного «звена» муниципальных образований; определение правового статуса городских агломераций, уточнение принципов реорганизации муниципальных образований; разделение вопросов местного значения на обязательные и свободно принимаемые муниципалитетами к решению; институционализация и четкое «прописывание» в законе форм государственного контроля в муниципальной сфере.

Основными направлениями развития самоуправления как института публичной власти были обозначены: необходимость разработки общенациональной Концеп-



Игорь Юргенс,
председатель Правления
Института современного
развития

ции совершенствования муниципальной политики, определение ее стратегического вектора; дальнейшая децентрализация и расширение автономии местной власти в разумных пределах; поддержка «муниципального класса» и развитие партийной конкуренции на местах.

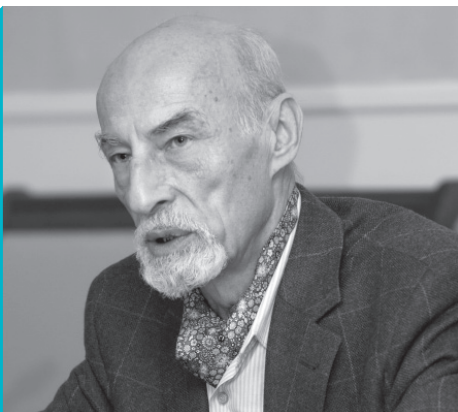
В части финансово-экономической базы были отмечены следующие приоритеты: поиск оптимального места



Давид Шавишвили, руководитель
исследовательской группы ИНСОРа по анализу
экономических аспектов развития местного
самоуправления

местного самоуправления в системе институтов рыночной экономической системы; расширение фискальной автономии муниципалитетов, вывод на «бездотационность» максимального их числа; закрепление за местными бюджетами на долгосрочной основе таких отчислений от региональных и местных налогов, которые были бы способны стимулировать муниципальные органы к расширению налогооблагаемой базы территорий.

«Двухуровневая» система местного самоуправления: что дальше?



Вячеслав Глазычев,
председатель Комиссии по региональному
развитию Общественной палаты РФ

Появление и организационное укрепление поселений, постепенно принимающих на себя основную нагрузку по жизнеобеспечению населения заставляет по-новому взглянуть на перспективы муниципальных районов. **Председатель Комиссии по региональному развитию Общественной палаты РФ Вячеслав Глазычев** отмечает, что муниципальный район сегодня получил в руки гораздо больше инструментов, чем имел административный район в Советском Союзе или уезд в Российской империи. Такие властные инструменты в определенных условиях могут подавлять самостоятельность муниципальных образований, особенно городов. Именно на районном уровне «оседает» основная часть бюджетных средств, в то время как непосредственная работа с жителями ведется в поселениях. Если этого не изменить, можно утверждать, что значительная часть смысла реформы оказывается утерянной. По мнению эксперта, в этих условиях имело бы смысл придавать административному району функции нормального механизма исполнения госполномочий, а поселениям «развязать руки». Причем

государственная вертикаль может и не ограничиваться районным уровнем, а идти и ниже — здесь можно учесть волостную традицию. Необходимо поставить вопрос и о выходе в перспективе на более серьезные реконструкции пространства страны, исходя из демографических трендов. Как считает эксперт, на базе Москвы и ближнего Подмосковья можно сформировать федеральный округ (по типу Колумбии в США), а окраины Московской области распределить между соседними областями, тем самым усиливая их.



Дмитрий Сладков,
член Общественной палаты России

Член Общественной палаты России Дмитрий Сладков развил эту тему, подчеркнув необходимость развития местного самоуправления как права, но не обязанности. Он отметил, что, в связи с концентрацией населения в крупных городах и одновременно депопуляцией сельских территорий, во многих местах «нет просто политикума [политически активного и компетентного человека] местного; не только ресурсов, но и людей нет». Эксперт предлагает перейти в ряде мест от самоуправления к управлению, поскольку

ку присвоение статуса самоуправления «очевидно негодящимся ситуациям» дискредитирует саму его идею. В городах нужно стимулировать «наращивание политикума», а в депрессивных зонах понимать необходимость централизованной поддержки.

Руководитель аппарата Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы России Игорь Бабичев высказал свою точку зрения — районы на обозримую перспективу должны остаться муниципальными образованиями, но территориальная организация нуждается в совершенствовании. Нужно рассмотреть вопрос об установлении четкого соответствия между типом населенного пункта и статусом муниципального образования (скажем, чтобы любой город составлял основу городского округа, а поселок городского типа — поселения). В этой логике статус городской агломерации можно было бы придавать на федеральном уровне, а для городских округов расширить перечень вопросов местного значения с учетом их потребностей и ресурсных возможностей.



Игорь Бабичев,
руководитель аппарата Комитета по
вопросам местного самоуправления
Государственной Думы России

Как разграничить полномочия между уровнями власти?

Директор Департамента развития федеративных отношений и местного самоуправления Минрегиона России Савва Шипов отметил, что процесс детального разграничения полномочий последние 5 лет не прекращается и идет постоянно. Принято пять крупных федеральных законов, которые вносят комплексные измене-

ния во множество законодательных актов для приведения их в соответствие с Федеральным законом №131-ФЗ. Однако, предстоит еще достаточно серьезное продолжение этой работы. Потребуются время и силы, чтобы система, которая заложена в законодательстве, заработала действительно полноценно.



Савва Шипов,
директор
Департамента
развития
федеративных
отношений
и местного
самоуправления
Минрегиона России



Олег Алексеев,
заместитель
председателя
Комиссии
по местному
самоуправлению и
жилищной политике
Общественной
палаты России

Заместитель председателя Комиссии по местному самоуправлению и жилищной политике Общественной палаты России Олег Алексеев

акцентировал внимание на том, что данный процесс, по сути, носит перманентный характер. По его мнению, законченного списка полномочий добиться нельзя — «невозможно универсум деятельности описать в разграничении,



Георгий Леонтьев,
депутат Государственной Думы России

закрепить их соответствующими актами трех или четырех типов». Принцип субсидиарности, упоминавшийся как желательный к применению многими

экспертами, состоит не только в том, что полномочие должно находиться на том уровне, где оно исполняется с наибольшей эффективностью, а в том, что «каждый вышележащий уровень несет ответственность за то, что не случилось или не исполнилось на нижележащем».

Депутат Государственной Думы России Георгий Леонтьев

напомнил давнюю идею, увязав полноценное распределение компетенций с введением стандартов оказания публичных услуг гражданам как гарантии исполнения базовых обязательств перед ними. При этом, по мнению эксперта, в законе должна быть общая рамка, а разработку отраслевых стандартов следует поручить министерствам. В остальном же муниципальные образования должны получить свободу и максимальные стимулы к развитию.

Централизация или децентрализация



Николай Петров,
член Научного совета Московского
центра Карнеги

Член Научного совета Московского центра Карнеги Николай Петров

отметил, что существует две возможных логики организации публичной власти: либо логика вертикали сверху вниз, либо — снизу вверх. Сегодня, по мнению эксперта, доминирует логика обратной субсидиарности — власть на самом верху решает, что из полномочий ей хочется сохранить за собой, а что не хочется, спускает вниз. По мнению эксперта, такая логика ущербна и должна уступить место «нормальной субсидиарности» как единственному способу обеспечить управленческую эффективность.

Директор консалтингового агентства «Тренд» Михаил Виноградов

отметил многочисленные факты административного давления на муниципалов. На основании проведенного мониторинга он отметил, что за последний год такие случаи участились, в т.ч. с привлечением руководителей муниципальных образований к судебной ответственности. В этой связи он отметил

необходимость поиска эффективных мер противодействия давлению, если оно продиктовано конфликтами между региональной властью и муниципалами. Одно из предложений, сформулированных экспертом по этому поводу — возможность отстранения глав муниципальных образований только по решению высших судебных инстанций (Верховного суда России).

Есть, по мнению эксперта, и потребность просчитать последствия финансового кризиса для развития местного самоуправления. Например, требует серьезной оценки способность муниципалитетов подключиться к мониторингу замороженных строительных объектов, которые появятся в стране и будут требовать принятия мер.

Председатель партнерства «Центр муниципальных инноваций» Валерий Кирпичников

высказал мнение, что любые кризисные проявления дают больше возможностей для влияния на ситуацию тем властным инстанциям, которые работают на местах. Поэтому в рамках нынешней конъюнктуры объективная потребность в эффектив-



Михаил Виноградов,
директор
консалтингового
агентства
«Тренд»



Валерий Кирпичников,
председатель партнерства
«Центр муниципальных инноваций»

ной работе местного самоуправления должна возрастать.

Проблема, по мнению эксперта, заключается в том, что субъекты федерации объективно являются естественными противниками расширения влияния местного самоуправления, и их претензии в этом плане нужно обязательно сдерживать. Это очень четко проявилось, заметил В. Кирпичников, и в том, что роль городов в ходе последней муниципальной реформы оказалась приниженой.

Отсюда возникает необходимость определения того самого центра ответственности за развитие местного самоуправления на федеральном уровне. Этот центр, по мнению эксперта, должен координировать, отслеживать и руководить воплощением всех этих идей в жизнь.

Ответственность и гарантии местного самоуправления



Екатерина Шугрина,
доцент
Московской
государственной
юридической
академии

Доцент Московской государственной юридической академии

Екатерина Шугрина акцентировала внимание на вопросах государственного контроля и ответственности в муниципальной сфере, которые должны стать приоритетом следующего этапа муниципальной реформы (вслед за вопросами территориальных основ). Сославшись на свой анализ судебной практики по этим вопросам, она отметила ее крайне противоречивый характер — очевидны различия даже в подходах и решениях высших судебных инстанций. Примером таких противоречивых явлений, упомянутых экспертом, могут служить прецеденты дисквалификации мэра — выборного должностного лица — за нарушение трудового законодательства в отношении работников местной администрации. Запрос информации — тоже одна из форм контроля — используется хаотично и буквально парализует работу муниципалитетов. По мнению эксперта необходимо унифицировать и более четко определить пределы возможного вмешательства государства. А параллельно усилить и формы собственно муниципального контроля.

Директор Центра правовой поддержки местного самоуправления

Марина Якутова поставила вопрос



Марина Якутова,
директор Центра
правовой
поддержки
местного
самоуправления

о механизмах контроля над самими контролирующими органами и о систематизации работы государства в контрольной сфере. Она напомнила, что если прокуратура как государственный орган приходит и накладывает взыскание или пишет просто прокурорский протест, то государство, в лице других органов, должно «посмотреть, что там прокуратуре не нравится. Где оно плохо сработало как строитель, какой кирпич неправильно заложило?». Вместе с тем, по ее наблюдениям, если представитель прокуратуры присутствует в судебном заседании, на котором разбирается конфликт между органами региональной власти и



Денис Визгалов,
руководитель проектов Института
экономики города

муниципалитета, то практически всегда занимает сторону первого, тогда как муниципалитет, как орган публичной власти, вправе рассчитывать на объективную и непредвзятую позицию прокуратуры. По мнению эксперта, необходимо усилить правовые гарантии местного самоуправления, более четко придерживаться принципа виновности при привлечении к ответственности глав муниципальных образований и добиться реальной состязательности для муниципального образования как стороны в гражданском процессе.

Участники обсуждений высказали конструктивные замечания и предложения относительно результатов исследований, проведенных ИНСО-Ром. **Директор Института «Малые города» Александр Балабанов** отметил необходимость четко обозначить в итоговых материалах исследования

те стратегические точки, которые будут способствовать развитию местного самоуправления и просчитать возможность кооперации усилий всех уровней публичной власти по их достижению.

Руководитель проектов Института экономики города Денис Визгалов обратил внимание, что в ходе дискуссии не было «ломаний копий», позиции экспертного сообщества по ключевым проблемам достаточно консолидированы. Проблема, по его мнению, в том, что «за пределы экспертного сообщества, за стены наших внутренних дискуссий между собой это не выходит», причиной чему является слабость общественного запроса на развитие муниципалитетов. Чтобы исправить подобное положение дел «нужна какая-то мощная согласованная работа по популяризации самого института местного самоуправления».

Подводя итог дискуссиям **директор общественно-политических программ ИНСОП Борис Макаренко** резюмировал, что конституционная модель местного самоуправления задала высокую планку и теперь вопрос в том, как социальная практика в нашей стране может до нее «дорости». А **директор социально-экономических программ ИНСОП Евгений Гонтмахер** призвал к поиску наиболее



Борис Макаренко,
директор
общественно-
политических
программ ИНСОП

глубокого понимания сути местного самоуправления и выработке единой стратегической линии его развития, учитывающей и экономические, и правовые, и политические факторы.

Институт современного развития планирует подготовить до конца текущего года публичный доклад и предложения по развитию института местного самоуправления с учетом позиций, высказанных экспертами, и результатов репрезентативных полевых исследований в 16 регионах России, завершающихся сегодня.

Об Институте современного развития

Институт современного развития является научно-аналитическим центром, осуществляющим свою деятельность в сотрудничестве с ведущими российскими учёными и политическими экспертами. В Институте формируются предложения, разрабатываются документы, направленные на улучшение качества жизни граждан Российской Федерации путём модернизации российского общества.

Институт организует экспертные форумы по актуальным вопросам, затрагивающим гражданское общество в России, посредством прямого открытого конструктивного диалога. В рамках научно-исследовательской деятельности Института и по результатам экспертных обсуждений формулируются практические рекомендации для Президента и Правительства РФ, готовятся аналитические и информационные материалы, адресованные всей российской общественности.