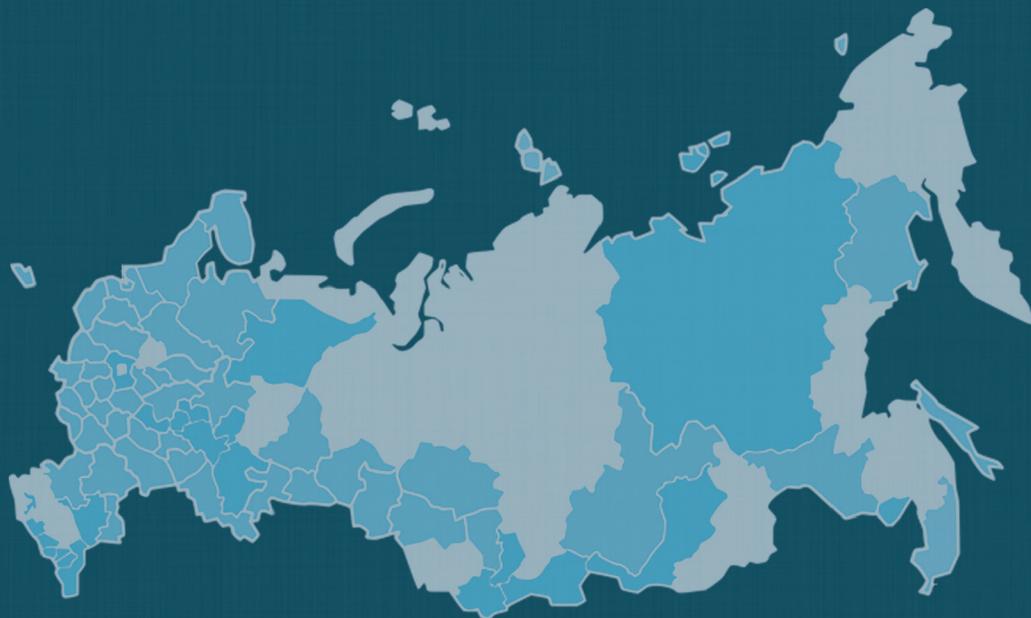




юрист
издательская
группа

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ



- ✓ ИНТЕРВЬЮ НОМЕРА
- ✓ ПРАВО. ОБЩЕСТВО. ГОСУДАРСТВО
- ✓ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
- ✓ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ
- ✓ ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ



№ 1/2023

ISSN 1813-1247



9 771813 124771 >

Екатерина Шугрина: «Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории»

Интервью с доктором юридических наук, профессором кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета Екатериной Сергеевной Шугриной.

— Прошло два года с принятия поправок в Конституцию, которые коснулись также и местного самоуправления. Как Вы оцениваете принятие нововведений в регионах? Улучшилось ли положение муниципалов?

— Действительно, в части системы публичной власти в Конституции России очень много новаций, и они постепенно раскрываются в соответствующих федеральных законах. Однако далеко не все планы по формированию или изменению федерального законодательства реализованы в полном объеме.

Из всего массива новых законов хочу выделить федеральный закон о Государственном Совете. Несмотря на то что термин «публичная власть» появился в решениях Конституционного Суда РФ еще в 1990-х годах, именно в законе о Госсовете сформулировано легальное определение «единой системы публичной власти». С этим определением можно соглашаться, его можно критиковать. Но оно впервые появилось в тексте федерального закона.

В декабре 2021 г. был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а в декабре 2020 г. появился Федеральный закон «О федеральной территории “Сириус”». Конечно, в этих и иных законах говорится и о местном самоуправлении, об особенностях его осуществления. Вместе с тем нового федерального закона о местном самоуправлении пока нет. Поэтому сейчас мы оказались в сложном правовом периоде — в отношении части системы публичной власти установлены новые правила, которые ориентированы на всю систему в целом. В отношении другой части системы действуют старые правила. Поэтому налицо коллизии и конкуренция норм. Обычно в подобных ситуациях выбор делается далеко не в пользу местного самоуправления.

Например, в Законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусматривается новый механизм — губернатор вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной

администрации. Речь идет о неисполнении или ненадлежащем исполнении государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Или губернатор вправе инициировать процедуру удаления главы муниципального образования в отставку в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В действующем Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» корреспондирующие нормы отсутствуют. Там не предусматриваются подобные меры, основания ответственности. Иными словами, конструкция юридической ответственности неполноценна, ее нельзя использовать, но она есть в законе. По какому пути пойдет правоприменение — время покажет.

В декабре 2021 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В январе 2022 г. законопроект был принят в первом чтении, а в середине октября этого же года в СМИ, в Телеграм-каналах стала появляться информация о том, что рассмотрение данного документа во втором чтении откладывается на неопределенное время «в связи с утратой актуальности», поскольку сейчас, как пишут СМИ, «не до муниципальной реформы». Фактически синхронизация законодательства о системе публичной власти приостанавливается. Хотя лично я рада, что проект этого закона замораживается. Уж больно проблемным было качество его текста.

Какие новации были заложены в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»? Их много. Но выделить хотела бы следующие.

Во-первых, переход на одноуровневое местное самоуправление. Именно эта идея, предполагающая укрупнение муниципалитетов, вызвала шквал критики со стороны экспертного и муниципального сообщества.

Как я к этому отношусь? Выступая в Общественной палате РФ в январе 2022 г. и коммен-

тируя данную новацию, я обратила внимание вот на что: «...важно не то, что написано в законе, а то, как это “прочитают” субъекты РФ». Например, в 1995 г. федеральным законом предусматривалось одноуровневое местное самоуправление. Однако ряд субъектов РФ вводили у себя многоуровневость местного управления и самоуправления (например, модели, складывавшиеся в Алтайском крае, Новосибирской области, Ставропольском крае, республиках Коми, Удмуртия и др.). С принятием в 2003 г. нового федерального закона местное самоуправление везде должно было стать двухуровневым, однако ряд субъектов РФ пошли иным путем (например: Сахалинская, Калининградская, Магаданская, Московская области и др.).

Как я уже сказала, эксперты пытаются сохранить двухуровневость местного самоуправления, точнее — сохранить поселения как отдельный вид муниципальных образований. А что есть на практике? Еще весной 2022 г. территории 31 субъекта РФ уже стали полностью или частично одноуровневыми за счет появления муниципальных округов. Любопытно, что в южных регионах муниципальные округа практически не создаются (единственное исключение — Ставропольский край). Можно долго говорить о причинах, анализировать использованные при принятии соответствующих решений процедуры, но факты таковы, что значительное число субъектов РФ уже сделали свой выбор в этой части.

Хотя для меня, как для эксперта, сказанное означает необходимость многовариантности, т.е. должна быть возможность создавать как одноуровневое, так и двухуровневое местное самоуправление там, где это необходимо.

В контексте проекта федерального закона в этой связи большое значение приобретают переходные положения и компенсаторные механизмы, которые позволят минимизировать негативные последствия от укрупнения. Кроме того, необходимо уже начинать проводить экономические расчеты и обоснования планируемых преобразований, спрашивать жителей.

Во-вторых, определенные изменения предусматриваются в части организационных основ местного самоуправления, связанные с выстраиванием единой системы публичной власти. У губернаторов появятся дополнительные полномочия по формированию органов местного самоуправления, привлечению должностных лиц к ответственности. Авторы законопроекта предложили инновационный механизм — главы муниципальных образований в определенных случаях смогут занимать одновременно и государственную, и муниципальную должность.

Есть и иные новации. Как я оцениваю подобные предложения? С одной стороны, очевидно, что фиксируется фактически сложившаяся в некоторых регионах практика (де-юре приводится в соответствие с де-факто), с другой стороны, предложенные юридические конструкции вызывают много вопросов с точки зрения их качества и относимости к интересам местного самоуправления.

В-третьих, предусматриваются просто «революционные положения» в отношении вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления. Значительная их часть закрепляется за органами государственной власти субъектов РФ с оговоркой, что эти полномочия могут передаваться органам местного самоуправления. Муниципальные полномочия — это тема отдельного разговора.

Оценивая предлагаемые новации в целом, можно сказать, что они в значительно большей степени отвечают региональным интересам, чем муниципальным.

— Как, по Вашему мнению, необходимо поднимать престиж местного самоуправления?

— Местное самоуправление нуждается в четкой, внятной политике, из которой каждый может понять, что такое местное самоуправление и какое место оно занимает в системе публичной власти. Сейчас органы местного самоуправления зачастую выполняют роль «стрелочника». Например, в судебных спорах между органами государственной власти и органами местного самоуправления нередко выигрывают именно органы государственной власти по праву более сильного (подобная позиция прослеживается не только у судов, но и у органов прокуратуры); мне известны случаи, когда муниципалам в отдельных субъектах РФ «не рекомендуют» обращаться в суд с исками к региональным органам.

Мне кажется очевидным, что если органы местного самоуправления являются самостоятельным и равноправным уровнем публичной власти, то они имеют право как минимум на государственную защиту своих интересов и помощь. На практике все происходит чуть иначе. Например, несколько лет назад усилилась дискуссия о том, что органы местного самоуправления не справляются с полномочиями в сфере здравоохранения, что у них недостаточно денег для этой деятельности. Вместо того чтобы им добавить необходимое финансирование, у них просто изъяли полномочия, передав их региональным органам власти. А уже региональным органам добавили финансирование. То есть если деньги были, то почему их не стали выделять местному самоуправлению? Последствия такого

решения проявились во весь рост во время пандемии. Сейчас появились подобные изменения и в отношении полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.

Если государство не всегда уважает местное самоуправление, то почему жители должны относиться к нему иначе? Какая мотивация у чиновников идти работать в органы местного самоуправления? Сейчас, когда появились разные программы обучения и социальные лифты («Лидеры России» и подобные им), лица, повысившие свою квалификацию и проявившие себя, довольно быстро уходят на госслужбу или в бизнес.

После того как изменится политико-правовое отношение к местному самоуправлению, автоматически будут появляться и иные необходимые решения, связанные с повышением защищенности сотрудников органов местного самоуправления, увеличением их заработной платы, которая нередко ниже, чем средняя зарплата по региону, наведением порядка в полномочиях и т.п., а это напрямую повлияет на престиж местного самоуправления.

— Как власти субъектов РФ могут поддерживать развитие муниципалитетов и насколько это нужно в современных реалиях? (Например, проводить обучение, организовывать выезды муниципальных на конференции и форумы по обмену опытом и т.д.)

— Я бы выделила в этом вопросе два аспекта: региональные власти 1) поддерживают деятельности органов местного самоуправления (поддерживают местное самоуправление) или 2) участвуют в развитии территории (в этом случае местное самоуправление вынуждено идти в фарватере принимаемых и реализуемых решений). Сейчас наблюдается явное смещение акцентов и больше говорится о развитии территории. С этой точки зрения органы государственной власти субъектов РФ выполняют скорее возложенные на них задачи по улучшению качества жизни граждан, чем занимаются поддержкой классического местного самоуправления.

А механизмов поддержки — в смысле участия в развитии территории муниципалитета — у субъектов РФ на самом деле много. Информационная и методическая поддержка очень важны, но у субъектов РФ есть и иные инструменты. Например, зачастую органы местного самоуправления могут участвовать в федеральных программах или конкурсах, привлекать дополнительные инвестиции, создавать агломерации, совершать иные значимые для развития территории действия при посредстве органов государственной власти субъектов РФ. Региональные органы выступают заявителем,

поручителем, гарантом и т.п. У органов государственной власти субъектов РФ есть возможности для выделения дополнительного финансирования, в том числе по поддержке инициативных проектов. Так, по данным Минфина России, в 2021 г. объем финансирования инициативных проектов из регионального бюджета составил 21,1 млрд руб., а из местного бюджета только 6,7 млрд руб. Также Минфин России фиксирует количество субъектов РФ, которые устанавливают дополнительные меры финансовой поддержки, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ.

Кроме того, нельзя забывать и о том, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют правовое регулирование многих аспектов местного самоуправления. Например, когда в 2015 г. законом Иркутской области были ликвидированы выборы мэра Иркутска, то возник сильнейший политический конфликт, появилось постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г., в котором исследовался и этот вопрос.

— Многие регионы России, опираясь на кейс Новосибирска, собираются развивать собственные академгородки (например, Томск). Что такая инициатива дает для местного самоуправления и публичной власти в целом?

— На самом деле Томск как университетский город возник задолго до строительства Новосибирского академгородка. Томские вузы были известны еще в XIX в. Другое дело, что строительство и расцвет сибирских академгородков во второй половине XX в. сместило на время акценты в территориальном развитии.

Я была очень удивлена, когда узнала, что как сам термин «научград», так и федеральный закон о наукоградах появились благодаря усилиям именно органов местного самоуправления соответствующих территорий. Для них в начале непростых 1990-х стало очевидно, что если мы хотим сохранить науку, то этим территориям надо давать особый статус и определенные федеральные преференции. В советское время эти города всегда жили по особым правилам (это проявлялось не только в дополнительном финансировании, но и в градостроительных нормативах и особенностях развития инженерной инфраструктуры, медицинском обслуживании жителей, решении жилищного вопроса, снабжении территорий товарами повышенного спроса и т.п.). А самое главное, жители этих территорий всегда знали, что они занимаются решением особых общегосударственных задач, за что и получают определенные бонусы и преференции.

Очевидно, что далеко не все руководители тех городов были действующими учеными, но для

них научные учреждения были в определенном смысле «градообразующими предприятиями», крах которых мог привести не только к краху научных исследований, но и к социальным потрясениям.

Сейчас, к счастью, осознание важности мер поддержки подобных территорий возвращается на федеральном и региональном уровнях. Появляются новые механизмы развития территорий, привлечения инвестиций. Например, в Томске создан проект «Большой университет», реализуемый с 2019 г. Основная цель — повышение конкурентоспособности и развитие города как города-университета. В том же Томске зарегистрировали бренд, что Томск — студенческая столица. Это может иметь значение, например, для развития туризма. У Новосибирска, кстати, подобных возможностей нет, несмотря на наличие Академгородка.

Что сейчас это дает территории и власти? Новый вектор развития. Например, недавно с коллегами обсуждали возможность создания наукограда на территории Ханты-Мансийска. В городе нет своего производства, в новейшей истории город уже сумел стать спортивной столицей для зимних видов спорта; сейчас думает, как развиваться дальше. А последствия подобных решений всегда проявляются по всем направлениям триады устойчивого развития «власть — общество — бизнес» и означают качественные изменения в местном сообществе, привлечение инвестиций и новых организаций, изменение качества жизни и т.п.

Сказанное приобретает особое значение именно сейчас, в условиях санкций и СВО, когда органы власти решают ускоренными темпами задачу технического и технологического прорыва, обеспечения новых научных разработок в разных сферах.

— В августе в рамках форума «Содружество» Вы посетили Иннополис: модель города будущего, в котором одним из КРІ деятельности мэрии является индекс счастья жителей. Насколько реален в современной России такой показатель оценки работы мэрии? Как еще, по Вашему мнению, следует «измерять» успешность работы муниципальной власти?

— В мире существует огромное количество методик, позволяющих оценить уровень качества жизни. Определение индекса счастья является международной методикой, предложенной в 2006 г. и высчитываемой на основе анализа таких параметров, как благополучие и удовлетворенность жизнью, продолжительность жизни, экологический след. Далеко не все показатели связаны с вопросами местного значения

и зависит от деятельности собственно органов местного самоуправления, но сам подход, использованный в муниципалитете Иннополиса, вполне имеет право на существование. Хотя, не скрою, была сильно удивлена, когда узнала об этом.

Вообще сам Иннополис — это город будущего, построенный по уникальным технологиям, разработанным только для этого города. Город производит сильное впечатление. Хотя для меня город является слишком инновационным.

Применим ли индекс счастья для городов России? Возможно, его и следует учитывать как некий дополнительный ориентир, нацеленный на будущее. У нас сейчас, кстати, активно разрабатываются собственные индексы развития городов. Появились индексы качества городской среды, рассчитываемые Минстроем России и ДОМ.РФ.

Параметры измерения успешности работы муниципальной власти зависят от того, для чего и для кого это необходимо. Все имевшиеся критерии оценки эффективности были направлены на то, что параметры эффективности определялись органами государственной власти.

А индекс счастья про интересы человека. У нас, кстати, в последние годы появился слоган — «город, в котором хочется жить». Это про то, что оценку эффективности дают сами люди, жители города.

— Губернатор Ленинградской области Александр Дрозденко в середине сентября заявил, что власти будут поддерживать из местного бюджета социально ориентированные некоммерческие организации. Как Вы оцените такую инициативу с точки зрения пользы/вреда для муниципалов?

— Мне всегда казалось, что для органов местного самоуправления сильное местное сообщество с большим количеством НКО, в том числе социально ориентированных, является явным благом. Кроме того, органы территориального общественного самоуправления нередко имеют статус СО НКО, поэтому данные меры поддержки могут быть адресованы и органам ТОС. Хотя не все органы местного самоуправления умеют выстраивать диалог и взаимодействие с местным сообществом, со своими жителями.

Инициатива губернатора Ленинградской области на самом деле касается чуть иных вопросов — речь шла о софинансировании одновременно из областного и местного бюджета. В Ленинградской области реализован проект «Единого окна» для распределения субсидии НКО Ленинградской области; губернатор предложил муниципалам присоединиться к этому проекту.

— **Есть в ли в муниципальной власти кадровый дефицит? Каких специалистов особенно не хватает?**

— Кадровый дефицит на муниципальном уровне является особенно сильным и чувствительным. Строго говоря, кадровая ситуация варьируется от региона к региону и зависит, среди прочего, от вида муниципального образования. В поселениях, как правило, дефицит является более острым. Есть, кстати, примеры того, что в поселениях не могут найти желающих на должность главы муниципального образования. Иногда нет достаточного количества желающих идти в местные депутаты. Именно об улучшении кадровой ситуации на муниципальном уровне регулярно говорят в контексте укрупнения муниципальных образований.

Но есть еще одна проблема, о которой не так часто говорят. Проблема не только в том, чтобы найти необходимых сотрудников. Проблема в том, чтобы их удержать в муниципальном образовании. А эта проблема уже касается не только поселений, но и крупных городских округов. Я впервые с этим вопросом столкнулась, еще когда работала в РАНХиГС директором Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления. Тогда Высшая школа государственного управления РАНХиГС активно участвовала в программе по обучению команд для моногородов. И на каком-то этапе стали появляться сведения о том, что участники этой программы, прошедшие обучение, стали приглашаться на более высокие управленческие должности не только в в своем регионе, но и за его пределами. Так, муниципалов стали активно зазывать на государственную службу или в бизнес.

Даже тех, кто получает высшее образование в рамках целевого обучения по направлению от муниципального образования, не так просто удержать. Есть примеры того, что коммерческие организации «выкупали» сотрудников, возмещая муниципальному образованию понесенные расходы.

Говоря о конкретных специалистах, не могу не обратить внимание на то, что в поселениях не хватает юристов. Во многих поселениях нет даже такой должности.

— **Как Вы можете прокомментировать ситуацию, когда в Удмуртии на последних муниципальных выборах набрал 3,31% голосов депутат, который осужден на десять лет и находится в розыске?**

— Насколько я понимаю, реальная ситуация чуть отличается от описанной Вами и не каса-

ется собственно муниципальных выборов. Дело было действительно в Республике Удмуртия, но касалось выборов главы Республики. Речь шла о депутате Государственной Думы, в отношении которого было возбуждено дело о взятке. На момент голосования приговор был вынесен, но не вступил в законную силу, поэтому избирком и не стал снимать кандидатуру с выборов. После оглашения приговора данный гражданин подался в бега, поэтому и был объявлен в розыск.

Хотя на муниципальных выборах также встречаются неожиданные ситуации. Например, в одном из поселений Костромской области глава муниципального образования попросил уборщицу администрации зарегистрироваться кандидатом; все коллеги и знакомые, к которым он обращался, отказывались регистрироваться кандидатами, т.е. выборы были под угрозой срыва. Избрали именно эту уборщицу. Многие были настолько потрясены таким результатом, что даже президенту страны задавали вопросы, прося прокомментировать эту ситуацию.

На самом деле подобные примеры являются сигналом о том, что власть плохо работает и не нравится жителям. Это повод более пристально взглянуть на ситуацию и разобраться, почему такое негативное отношение к органам власти — люди готовы голосовать за кого угодно, только не за действующую власть.

— **Как Вы считаете, после всех поправок в законодательстве работа в органах муниципальной власти стала более желанной для соискателей? Как можно влиять на эту ситуацию?**

— Однозначно трудно сказать. Еще не все поправки написаны, далеко не все требуемые законопроекты подготовлены, не все решения приняты. Хотя в целом очевидно, что муниципальная реформа в том или ином виде является неизбежной. Оценивать ее реальные результаты можно будет по прошествии некоторого времени, когда будут понятны последствия. Хочется надеяться, что местное самоуправление не будет разрушено.

Ну а пока хотелось бы, чтобы органы местного самоуправления перестали быть «стрелочниками», чтобы на них перестали «вешать всех собак» и назначать виноватыми во всех бедах. Хотелось бы, чтобы информация о местном самоуправлении перестала искажаться и была направлена на улучшение его имиджа, повышение престижа.

*С благодарностью за беседу,
редакция Издательской группы «Юрист»*