

МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Горный Михаил Бениаминович

– в 1990–1993 годах – депутат Ленсовета, председатель Комиссии по вопросам самоуправления, работы Советов и государственному строительству, возглавлял рабочую группу по разработке Устава Санкт-Петербурга;
– в 1996–1997 годах – советник губернатора Санкт-Петербурга по вопросам местного самоуправления;
– в настоящее время – исполнительный директор Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», кандидат физико-математических наук.

Рассмотрим соотношение демократии (свобода, самостоятельность, коллегиальность, выборность) и управления (дисциплина, ответственность, эффективность), взаимоотношение центральной и местной властей на примере Санкт-Петербурга. Как город управлялся раньше и как теперь? Какие органы власти задействованы? Как они взаимодействуют друг с другом и с центральной властью? Насколько органы местного самоуправления в городе самостоятельны в своей работе и особенно в решении вопросов местного значения?

Определимся с понятиями.

Местное самоуправление (МСУ): население непосредственно или через образованные с его участием органы местного самоуправления самостоятельно решает вопросы местного значения, обеспечения ежедневной жизнедеятельности жителей (образование, здравоохранение, благоустройство, социальная сфера, городская инфраструктура и др.).

Местное управление: местные вопросы решают не органы МСУ и не население, а органы государственной власти в центре или, что бывает значительно чаще, через своих представителей на местах; при этом исполнять решения может кто угодно, в том числе и органы МСУ.

*Местная власть*¹ – сформированные на местах с участием местного населения или его представителей органы власти (учреждения), законодательно уполномоченные выступать от имени местных сообществ и решать вопросы местного значения. В демократических государствах они формируются на основе местных выборов.

Давние традиции: 1700-е – начало 1900-х годов

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге имеет глубокие корни и давние традиции. Город, основанный в 1703 году Петром I, с 1710 года стал центром Ингерманландской губернии, позже переименованной в Санкт-Петербургскую, а с 1713 года – столицей Российской империи. Главой Санкт-Петербургской губернии являлся генерал-губернатор. Первым генерал-губернатором был А.Д. Меншиков.

В 1710 году Петр I учредил в городе Ратушу, что можно назвать первой попыткой ввести в городе самоуправление. Но во времена Петра I оно так и не состоялось ни в Петербурге, ни в стране в целом. В 1720 году вместо Ратуши появился высший орган городского управления – Главный магистрат во главе с президентом. Его и членов Главного магистрата назначал царь.

По инструкции 1728 года судебная и административная власть была сосредоточена в руках губернатора. Губернаторы полностью подчинялись центру. Впервые в стране была установлена властная вертикаль: назначаемый глава уезда (уездный воевода) подчинялся провинциальному воеводе, тот – губернатору, губернатор – центру.

Слабые ростки реального городского самоуправления в России связаны с именем Екатерины II – с ее Жалованной грамотой городам (1785 год). Грамота определяла «городское общество», организацию городского самоуправления, предписывала создание административно-хозяйственных органов, которые образовывались путем всесословных выборов и ведали делами всего городского населения. Во время первых выборов в Петербурге городское общество насчитывало примерно 7 тыс. человек при общей численности населения города свыше 150 тыс.

¹ В СССР до 1991 года под местной властью понималась власть во всех административно-территориальных образованиях, кроме республик (города, села, районы, районы в городах, края, области).

Городское общество избирало представительный орган местного самоуправления – Общую Думу, как правило, на 3 года. В нее входили городской голова и гласные (депутаты), в ведении которых были: обеспечение жителей продовольствием, охрана и поддержание порядка, охрана городских зданий, городские доходы и др. В Петербурге должность городского головы была введена в 1767 году. Число гласных первой Общей Думы (1786 год) неизвестно, 12 лет спустя их было 94. Судебная власть была отделена от Думы. Подчинялась Общей Думе генерал-губернатору. Из числа своих гласных она избирала Шестигласную Думу – исполнительно-распорядительный орган, который работал постоянно.

В 1798 году Павел I упразднил обе Думы и учредил Ратхаус, начальник которого не выбирался, а назначался царем.

При Александре I в 1802 году деятельность петербургской городской Думы была возобновлена. В том же году в России была создана система министерств. Губернаторов отнесли к Министерству внутренних дел. Губернская администрация стала подчиняться и губернатору, и министерству.

Городские органы самоуправления в Петербурге работали крайне неэффективно. Так, в 1843 году петербургский генерал-губернатор после ревизии Думы писал, что она является «образцом медлительности, упущений, запутанностей, беспорядков и злоупотреблений... учреждение это в законном составе вовсе не существует, члены Шестигласной Думы никогда в ней не присутствуют, и все городское управление состоит, собственно говоря, из думского секретаря и канцелярии».

Чтобы исправить ситуацию, в феврале 1846 года для Санкт-Петербурга было принято новое Городовое положение. Отныне в Общей Думе должно было быть от 500 до 750 гласных, представлявших все 5 сословий городского общества. Исполнительным органом вместо Шестигласной стала Распорядительная Дума, состоявшая из 12 гласных и представителя правительства. Она избиралась Общей Думой на 4 года и подчинялась Сенату и генерал-губернатору (как сказали бы сегодня, была встроена в исполнительскую вертикаль). На практике нововведения за 14 лет так и не оправдали ожиданий. За это время Общая Дума собиралась только 17 раз, любой вопрос (даже само ее собрание) согласовывался с генерал-губернатором, а государственные ревизии вскрывали массу упущений в делопроизводстве.

В 1870 году Александр II провел в России всеобщую реформу городского управления, чтобы привлечь в городские органы самоуправления способных и действительно заинтересованных людей. Ее основные отличия от предыдущих реформ:

1. *Городское общество было объявлено всеобщим*, увеличено число горожан, имевших право избирать и быть избранными, в основном за счет снижения имущественного ценза (в Петербурге в списки избирателей было внесено более 17,5 тыс. человек).

2. *Органы городского самоуправления перестали жестко зависеть от центра*. Члены городской управы (за исключением городского головы) избирались и устранились от должности Думой. Она утверждала большинство дел, в том числе городской бюджет. Петербургский градоначальник лишь контролировал законность действий органов МСУ, в случае конфликта гласные обращались с жалобой в Сенат.

3. *Была существенно расширена компетенция органов городского самоуправления, они стали хозяевами городов*. В сферу их ведения входили: строительное дело, благоустройство, санитарные мероприятия, больницы, богадельни, начальное образование, надзор за торговлей, ремесленными заведениями, способы уличного передвижения, обеспечение продовольствием и др. Города получили стабильные источники доходов: местные налоги и сборы, доходы от собственной хозяйственной деятельности. В 1873 году доходы петербургского бюджета равнялись 3,6 млн рублей, в 1883 году – уже 5,2 млн. К концу XIX века эксплуатация муниципальных предприятий обеспечивала примерно половину доходов бюджета.

Еще до городской реформы была проведена судебная реформа, судебная власть была отделена от административной власти, стала профессиональной.

Реформа отразилась и на Петербурге. Согласно Городовому положению 1870 года, систему городского управления составляли: городская Дума, которая избиралась городским обществом и состояла из 252 гласных, городская управа, избираемая Думой, и городской голова. Он возглавлял работу и Думы, и управы, назначался царем из двух кандидатур, выбранных Думой. Дума и управа избирались на 4 года, причем половина состава управы должна была обновляться каждые 2 года. Первые выборы прошли в январе 1873 года.

В том же году Санкт-Петербург выделился из Санкт-Петербургской губернии в самостоятельную административно-полицейскую

единицу во главе с высшим административно-полицейским чином – градоначальником, подчинявшимся министру внутренних дел.

При Александре III с 1881 года началось время контрреформ – огосударствление городского самоуправления. 14 августа 1881 года было принято «Распоряжение о мерах к охранению общественного порядка и общественного спокойствия и приведения определенных местностей империи в состояние усиленной охраны». Городовое положение 1892 года значительно сузило круг лиц, обладавших избирательным правом. В Петербурге число избирателей сократилось в 3,5 раза. На выборах в Думу 1893 года были избраны только 53 человека, то же повторилось на выборах 1897 года. Управа была поставлена в зависимость от генерал-губернатора: городской голова стал государственным чиновником, губернатор получил право отстранять членов управы от должности.

В 1903 году ситуация несколько улучшилась, когда специально для столицы было принято очередное «Положение об общественном управлении города Санкт-Петербурга». Круг избирателей вновь был расширен, хотя из-за имущественного ценза в выборах могли принимать участие менее 1% жителей (в 1912 году в списки избирателей было включено около 18 тыс. человек). В Думу входили 162 гласных, избираемых на 6 лет, причем каждые 3 года состав обновлялся наполовину. Управа состояла из 12 членов, включая городского голову. Впервые роли главы в Думе и в управе были разделены. У управы имелся свой аппарат (канцелярия, архив, регистратура, казначейство и 9 отделений). Сократился перечень дел, подлежавших утверждению министром внутренних дел.

Следующие изменения в управлении городом (в 1914 году Санкт-Петербург был переименован в Петроград) относятся уже к периоду февральской революции 1917 года. Выборы в Петроградскую городскую Думу прошли 20 августа 1917 года только по партийным спискам, было избрано 200 гласных. Наибольшее представительство получили эсеры, затем – кадеты и большевики. Председатель Думы избирался гласными на 1 год. Она должна была проводить не менее 12 заседаний в год. Работа шла в основном в 20 отраслевых комиссиях. Жалованья гласные не получали.

Дума формировала исполнительный орган – городскую управу, которая состояла из 8 членов, ею руководил городской голова. Его также избирала Дума. Он и два его товарища (заместителя) являлись должностными лицами и получали жалованье. Основное внимание

Дума уделяла народному образованию (в соответствующей комиссии состояло 50 человек), здравоохранению, благоустройству, обеспечению продовольствием. Петроград был поделен на 19 районов. Одновременно с городскими прошли выборы в 17 районных дум, причем избирателей пришло значительно больше, чем на выборы в городскую Думу (40%). Люди осознанно выбирали свои максимально приближенные к жителям районные органы власти, которые стали настоящими хозяевами подведомственной территории. Жаль, что жить им оставалось недолго. Пришел октябрь 1917 года.

«Вся власть Советам!»

Победившие в октябре 1917 года большевики провозгласили лозунг «Вся власть Советам!» До середины 1918 года органы местного самоуправления еще функционировали наряду с Советами. Первым городским головой Петрограда после октября 1917 года был назначен М.И. Калинин. Но уже к августу 1918 года последние городские самоуправления (Думы и управы) в России исчезли, остались только Советы². Члены городских управ, как правило, вошли в Советы, в отделы по местному хозяйству.

Была устроена жесткая иерархия Советов: решения вышестоящих Советов и их исполнительных органов (исполкомов) были обязательны для нижестоящих. При этом отсутствовало разделение властей, Совет рассматривал, решал и контролировал исполнение решения любого вопроса, относившегося к его подведомственной территории.

В марте 1918 года столица была перенесена из Петрограда в Москву. В 1924 году Петроград переименовали в Ленинград. С 1931 года он стал городом республиканского подчинения.

Высшим органом городской власти считался Ленсовет³. В 1980 году ему были предоставлены права краевого и областного Советов (ныне это соответствует статусу Санкт-Петербурга как субъекта Федерации, который он получил в 1992 году). Депутаты Ленсовета избирались населением на безальтернативных выборах в одномандатных округах.

² Санкт-Петербургский совет впервые появился во время революции осенью 1905 года. Его называли рабочим парламентом, председателем был избран Л.Д. Троцкий. Вновь Петроградский совет заработал после февральской революции 1917 года, став одной из властей в городе.

³ С 1937 года он назывался Ленинградским городским советом депутатов трудящихся, с 1977 года – Ленинградским городским советом народных депутатов.

Совет собирался на 1–2-дневные сессии 3–4 раза в год и решал на них все вопросы. В конце 1970-х годов был организован президиум Ленсовета, он состоял из председателя исполкома и председателей всех комиссий. Ленсовет исполнял некоторые функции Ленсовета в промежутках между сессиями.

Текущее управление городским хозяйством было возложено на Ленгорисполком – коллегиальный исполнительный орган, который избирался на сессии Ленсовета из числа депутатов. Исполком состоял из 20–30 человек и осуществлял все полномочия Ленсовета между сессиями. Председатель исполкома выполнял также функции председателя Ленсовета. Реальной распорядительной властью в городе обладали чиновники исполкома, которые готовили все решения, а не Ленсовет.

Ленинград был поделен на районы, в каждом из которых также имелись Совет (100–150 депутатов) и исполком (20–30 человек). В административном подчинении у Ленсовета находились города областного подчинения и поселки, где действовали свои органы власти. К 1990 году всего было 29 Советов.

Реальную власть в городе, как и в стране, имела КПСС в лице своих комитетов. Советы были лишь послушными придатками партии. Обком (горком, райком) принимал принципиальные решения, который готовил его аппарат. Затем решения одобрялись на сессии соответствующего Совета и исполнялись исполкомом. Председатели исполкомов являлись членами районных или городских комитетов КПСС, то есть напрямую выполняли партийные директивы.

Партийные органы рассматривали и одобряли кандидатуры будущих депутатов, «всенародные» выборы были безальтернативными и являлись простой формальностью. Многочисленные депутаты (в городских и районных Советах насчитывалось 5–6 тысяч депутатов) выполняли декоративную роль. Их функции практически сводились к формальным выборам (на деле – к утверждению) исполкомов и их руководителей, принятию бюджетов и отчетов об их исполнении.

В 1989 году прошли первые свободные выборы на Съезд народных депутатов СССР, а в 1990 году – на Съезд народных депутатов РСФСР и в местные Советы. Вновь избранным Советам КПСС уже ничего не могла приказывать. В апреле 1990 года Законом СССР «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» местным Советам были даны чрезвычайно широкие полномочия, они были наделены собственной компетенцией. Закон, по сути, реализовал лозунг большевиков «Вся власть Советам!».

К сожалению, вместо управления местным хозяйством Советы начали делить между собой государственную собственность. Так, некоторые московские районные Советы объявляли своей собственностью воздушный столб над их территорией и недра земли, куда попала ветка метрополитена, а ленинградские районные Советы — часть Невского проспекта, форты и акваторию Финского залива. Естественно, Советы высшего уровня отменяли подобные решения, но в целом местное хозяйство управлялось крайне неэффективно.

В полной мере проявился главный недостаток советской власти: Советы и их президиумы подменяли профессионалов-управленцев исполнительной власти, постоянно вмешивались в их деятельность (благо партия теперь не мешала), решали открытым голосованием вопросы, составлявшие суть оперативного управления территорией: кому передать объект недвижимости, где сделать остановку городского транспорта и т.п. На вопросы оперативного управления городом приходилось около 30% решений Ленсовета.

Ситуация стала неуправляемой. В 1991 году в России в систему местных органов власти были внесены коренные изменения, сделавшие ее похожей на систему МСУ. Вместо исполкомов были образованы местные администрации, которые не подчинялись Советам, в систему органов исполнительной власти был введен принцип единоначалия.

Анализируя историю местной власти в Петербурге до 1991 года, можно сделать следующие выводы:

- Санкт-Петербург, Петроград, Ленинград и снова Санкт-Петербург всегда находился на особом положении и в течение большей части своей истории обладал особым двойным статусом: являлся столицей, субъектом государственной власти и одновременно обычным городом, что постоянно требовало для него специальных законов;

- в городе периоды жесткой централизации, когда не было самоуправления и все местные вопросы решала центральная власть (местное управление), чередовались с периодами более или менее реального МСУ. Централизация была связана с чрезвычайными задачами, решаемыми центральной властью (Петр I создавал новую армию для победы в Северной войне), или с чрезвычайной ситуацией в стране (убийство Александра II). Ростки МСУ появлялись, когда ситуация в стране была стабильной (Екатерина II, период перед Первой мировой войной), центр явно демонстрировал неэффективность в решении местных вопросов (Александр II) или полностью терял контроль (с февраля по октябрь 1917 года, превалировала демократия над управлением);

- наиболее самостоятельным и реально решавшим местные вопросы МСУ стало в результате городской реформы 1870 года;

- при советской власти о самостоятельности в решении местных вопросов говорить не приходилось, поскольку имела место иерархия Советов, а реальная власть была сосредоточена в руках партии;

- первые шаги к цивилизованному МСУ были сделаны в 1989–1991 годах. Хотя попытки тогдашних Советов стать реальными хозяевами территорий сегодня оцениваются по-разному, главным образом в связи с их решениями, касавшимися собственности, нельзя не признать их демократизм и энтузиазм, особенно в сравнении с нынешними представительными органами власти. Тогда демократия преобладала над управлением.

Расцвет местного самоуправления в Санкт-Петербурге: 1991–1993 годы

На референдуме 12 июня 1991 года был избран президент Б.Н. Ельцин, Ленинграду было возвращено его историческое название Санкт-Петербург, его жители избрали мэра (А.А. Собчака) — единоличного главу исполнительной власти. Одновременно с петербургскими прошли выборы мэров Москвы (избран Г.Х. Попов) и Северодвинска. Это были первые выборы мэров в постсоветской России.

6 июля 1991 года был принят Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» № 1550-1. Он исключил из органов местной власти краевые и областные органы, отнес их к государственной власти. Были четко определены предметы ведения и полномочия Совета и администрации на уровне города, района, района в городе, поселка. Администрация была выведена из подчинения Совету. Он лишился права приказывать ей, но по-прежнему мог отменять ее решения и снимать ее главу с должности.

Закон ввел должность единоличного главы администрации. Он избирался всем населением (правда, большинство первых глав местных администраций было назначено руководителями регионов), становился подотчетен Совету и обладал правом вето на решения Совета, которое преодолевалось 2/3 голосов депутатов.

Закон оставил за Советами высшего уровня право отменять решения Советов низшего, но уже не позволял навязывать им свои решения. То есть в систему исполнительной власти были введены принципы

разделения властей и единоначалия, частично устранены недостатки системы советской власти и повышена эффективность управления.

К концу 1991 года практически повсеместно были упразднены президиумы Советов. Вместо них в 1992 году большие Советы стали избирать малые Советы. Они увеличили эффективность работы представительных органов, хотя и снизили их «представительность». В малых Советах было существенно меньше депутатов. В Санкт-Петербурге горсовет состоял из 400 депутатов, малый Совет — из 35. Малый Совет работал постоянно (заседания проводились каждую неделю) и решал все вопросы ведения большого Совета, за исключением кадровых и бюджетных. Решения малого Совета затем утверждались или отклонялись большим Советом.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Защита прав граждан: равенство или свобода выбора

По-разному обе группы решают дилемму защиты прав граждан и территориальных различий при предоставлении объема общественных услуг: равный доступ граждан к общественным услугам и унификация или неравный доступ и возможность выбора на местном уровне?

В *первой группе* стран права граждан понимаются прежде всего как их права на защиту от вмешательства государства в частную и общественную жизнь. Свобода местных общин выбирать, какие услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важной, чем желание обеспечить всем гражданам одинаковый набор социальных благ.

Так, в США в сфере школьного образования, кроме привычных для нас органов местного самоуправления общей компетенции, существуют органы местного самоуправления специальной компетенции — школьные советы. Школьные округа, которых в США около 15 тыс., независимы от графств и муниципалитетов. Школьные советы разрабатывают основы образовательной политики в своем округе, утверждают его бюджет, распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей и определяют систему оплаты их труда. В результате территориальные отличия весьма значительны¹.

Еще нагляднее пример Швеции. Поскольку она известна как эталон социального государства, можно ожидать, что в вопросе о социальных услугах там господствует унификация, коммуны должны предоставлять гражданам одинаковый объем услуг. Но это не так. При обсуждении в риксдаге закона

¹ МСУ и федерализм: опыт США. Архив Института экономики города.

Аналогичные принципы были введены в систему органов государственной власти в краях и областях Законом «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации в Российской Федерации» от 5 марта 1992 года № 2449-1.

До декабря 1993 года в Санкт-Петербурге действовали городской Совет и мэрия — органы государственной власти, 19 районных в городе Советов и 19 районных в городе администраций, 3 городских Совета (в городах областного подчинения — Зеленогорске, Павловске и Ломоносове) и 3 городских администрации, 5 поселковых Советов и 5 поселковых администраций. Главами районных в городе администраций в большинстве районов в городе стали бывшие председатели районных в городе Советов, назначенные мэром.

о социальных пособиях комиссия по социальным проблемам, чтобы защитить право отдельного человека «на приемлемый жизненный уровень», предложила законодательно определить уровень пособия, которое должны выплачивать органы местного самоуправления. Предложение было отклонено со ссылкой на автономию коммунального самоуправления². Несмотря на приверженность идеям социального равенства, шведы считают, что унификация предоставления социальных благ — задача государства всеобщего благосостояния, а не местного самоуправления.

Во *второй группе* стран необходимость государственного контроля обосновывается, в частности, тем, что многие функции местного самоуправления, по сути, носят общегосударственный характер, поэтому следует поддерживать некоторые минимальные стандарты их реализации. Контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться, если он повышает эффективность местного управления, способствует стандартизации услуг, оказываемых местными властями, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики и общего планирования³. Например, в Германии органы местного самоуправления обязаны обеспечить каждому ребенку место в дошкольном учреждении⁴, во Франции коммуны должны 1% своих инвестиционных расходов направлять на размещение произведений искусства в муниципальных зданиях⁵.

² Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., 1999.

³ Российский гуманитарный интернет-университет. — <http://www.i-u.ru/biblio/arhiv/books/municipr/5.asp>

⁴ Опыт работы органов местного самоуправления на примере германского города Бергиш Гладбах. Центр германских исследований. Институт Европы РАН. М., 1997.

⁵ Дюран Э. Виталь. Местные органы власти во Франции. М., 1996.

Петербургский горсовет и мэрия Санкт-Петербурга, помимо функций органов государственной власти, обладали правами и несли обязанности органов МСУ на территории Санкт-Петербурга, то есть решали на этой территории вопросы местного значения⁴. Городские,

⁴ Ситуация, когда один орган одновременно исполняет функции государственной власти и местного самоуправления, не является чем-то экстраординарным. Так функционируют городские органы Берлина и Вены, так управляются немецкие города-земли Гамбург и Бремен. Гамбург во многом напоминает Санкт-Петербург: оба не являются столицами, но крупные морские порты (с населением свыше 1 млн человек) и имеют районное деление. Во всех 7 районах Гамбурга действует местное самоуправление (избраны районные в городе Советы, сфор-

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Фискальная автономия или финансовое выравнивание

В первой группе приоритет отдан фискальной автономии, причем в доходах местных бюджетов доминируют местные налоги. Самостоятельность шведских коммун и ландстингов опирается прежде всего на собственную налоговую базу. В 1998 году в Канаде доходы от собственных источников (налоги на недвижимость, плата за предоставление услуг и др.) в муниципальных бюджетах в среднем составляли 71%, в США — 67%¹. Во многих американских штатах ставки налогов на содержание школ (прежде всего налог на недвижимость) определяются на референдуме, то есть непосредственно населением.

Во второй группе больше внимания уделяется финансовому выравниванию, причем в доходах местных бюджетов значительная доля государственных дотаций, которая ограничивает эффективность местного самоуправления. Как правило, дотации носят целевой характер, требуют долевого финансирования и стимулируют органы местного самоуправления выделять средства на объекты, которые позже могут оказаться ненужными. Решение о том, в чем нуждаются жители коммуны (в плавательном бассейне или в теннисном корте), принимается исходя из возможности получить дотацию, а не только из интересов граждан.

В Германии в 1960-е годы в связи с возможностью получить целевое финансирование начался бум в строительстве плавательных бассейнов. В небольшом городе могло оказаться несколько общественных бассейнов. Но государство субсидировало лишь строительство, а не эксплуатацию, поэтому позже, в условиях финансового кризиса, бассейны стали закрываться. И в небольших городах (если они не являлись курортами) осталось по одному бассейну, что вполне соответствовало их потребностям².

¹ OECD, Revenue Statistics 1965–1999. Paris: OECD, 2000. Tables 133, 134.

² Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.

районные в городе и поселковые Советы и администрации осуществляли МСУ в административно-территориальных единицах Санкт-Петербурга. Представительные органы были избраны населением,

мированы их исполнительные органы). Представительный орган — Городское собрание одновременно является парламентом земли. Как орган МСУ оно решает местные вопросы, а как орган государственной власти (парламент) — принимает законы земли Гамбург. Исполнительный орган (Сенат) является одновременно правительством земли. Он формируется Городским собранием (сенаторы избираются из числа депутатов). Возглавляет Сенат президент (первый бургомистр), который руководит Сенатом как коллегиальным органом. Сенат управляет городом и представляет его в отношениях с другими землями и зарубежными странами.

В условиях фискальной автономии органы местного самоуправления ведут себя иначе. В небольшом американском городе Харрисон (штат Арканзас) жители захотели построить бассейн. В мэрии подсчитали, что его строительство обойдется в 900 тыс. долларов и, чтобы собрать эту сумму, нужно на 9 месяцев повысить налог с продаж. Вышло, что к существовавшему налогу надо добавить 0,8%, или менее 1 цента на каждый потраченный доллар. Но жители проголосовали против налога. Мэр понял, что он плохо подготовился, не сумел объяснить согражданам выгоду строительства. Через год после проведенной PR-кампании на новом референдуме жители одобрили налог и бассейн. Бассейн был построен, налог снова снизили до прежней величины. К своему бассейну граждане относятся бережно³.

Выравнивание сглаживает территориальные различия, но не всегда привлекательно для инвесторов. Низкая собираемость собственных налогов может привести к тому, что несоответствие доходов и расходов (риск ухудшения ликвидности) трансформируется в структурный дисбаланс, который существенно ограничивает кредитоспособность местных органов власти. Например, во Франции местные администрации были неспособны выполнять свои обязательства, даже когда налоги поступали регулярно⁴.

Фискальная автономия более благоприятна для экономического развития, поэтому в 1980–1990-х годах расходные полномочия в Западной Европе и источники доходов в бюджетной системе перераспределялись в пользу местных органов власти. Доля субсидий центрального правительства в местных бюджетах постепенно сокращалась, уступая место собственным доходным источникам⁵.

³ http://www.ej.ru/025/life/03samoupr/01/index.html_Printed.html

⁴ Raffaele Carnevale. Tax Collection Takes Stage in European Local Government Rating. Standard & Poor's Credit Week. April 11, 2001. Цит. по: Кредит-Russia.

⁵ Там же.

исполнительные органы подотчетны представительным. Каждая территория имела свой бюджет, который принимался соответствующим Советом и исполнялся администрацией.

Советы решали вопросы местного значения, а администрации исполняли решения в рамках своей компетенции. Для решения общегородских вопросов местного значения в Санкт-Петербурге в составе городской администрации имелись горсоно (образование), горздрав (здравоохранение), горсобес (социальная сфера), подразделения, отвечающие за благоустройство, содержание и управление тепло-, электро- и газосетями, за работу транспорта, систем связи, за обеспечение ритуальными услугами и др. Для решения вопросов местного значения в районах в городе в их администрациях имелись райсоно (образование), райздрав (здравоохранение), райсобес (социальная сфера), подразделения, отвечающие за благоустройство, и др.

Самостоятельность органов МСУ была неполной, поскольку Петербургский горсовет имел право отменять их решения – правда, практически не пользовался им. В горсовете работала постоянная комиссия по вопросам МСУ, при горсовете действовало совещание председателей районных Советов, решения местных вопросов готовились и согласовывались, поэтому необходимости в их отмене не возникало⁵. А вот незаконные, с точки зрения депутатов, распоряжения мэра, в основном касавшиеся недвижимости, передаваемой в процессе приватизации в частную собственность, отменялись часто⁶.

Суммарный бюджет всех местных Советов составлял 15–20% консолидированного бюджета Санкт-Петербурга. Город играл первостепенную роль в крупнейших ассоциациях местного самоуправления (Союз российских городов и Союз городов Северо-Запада России).

В 172 микрорайонах Петербурга действовало более 120 комитетов общественного самоуправления. Районные в городе Советы были самостоятельными и в принятии решений, и в финансово-

⁵ Конструктивное взаимодействие между Ленсоветом и районными Советами установилось лишь в 1991 году. В 1990 году конфликты были постоянными, неформальное объединение председателей районных Советов предлагало председателю Ленсовета А.А. Собчаку расформировать комиссию Ленсовета по МСУ.

⁶ После разгона в октябре 1993 года районных Советов, а в декабре – городского Совета мэру уже никто не мешал принимать подобные решения, многие из которых позже отменил суд.

экономической сфере. Управленцы и депутаты оказывали влияние на становление петербургской системы МСУ, настаивали на восстановлении районной модели.

В то время система органов местной власти развивалась в направлении, которое позволяло эффективно решать местные вопросы: децентрализация, четкое разграничение компетенции. Баланс между управлением и демократией сместился в сторону демократии – явление в новейшей российской истории достаточно редкое. В дальнейшем вмешалась высокая политика. И во все последующие периоды в Санкт-Петербурге управление превалировало над демократией.

Муниципальная политика

Под муниципальной политикой понимается деятельность органов государственной власти (федеральных и субъектов Федерации), которая влияет на систему местного самоуправления (упраздняет или изменяет ее, изменяет систему должностных лиц и органов местного самоуправления, их предметы ведения, территорию муниципального образования, экономическую и финансовую основы, участие граждан в самоуправлении).

Система МСУ представляет собой подсистему политической системы страны. Органы государственной власти для местного самоуправления являются внешней средой, которая воздействует на него, требуя соблюдать законодательство, осуществлять отдельные государственные полномочия, а также обеспечивая правовую, организационную, экономическую и финансовую основы его деятельности.

Органы МСУ являются подзаконной властью, законы принимаются на федеральном и региональном уровнях. Федеральные законодательные акты могут разрушить систему местного самоуправления, распустить его органы. Стабильность и устойчивость системы определяются балансом сил, интересов и ресурсов. Необходимо, чтобы баланс если и нарушался, то не слишком сильно. Можно сказать, что сутью муниципальной политики является поддержание или нарушение баланса отношений между органами власти и элитами разных уровней, которое воздействует на МСУ.

Федеральные власти имеют различные рычаги воздействия на местное самоуправление: силовые, правовые (устанавливают законы, по которым формируется и действует МСУ), и экономические

(предоставляют финансовую помощь из федеральных фондов выравнивания и компенсации, передают объекты в муниципальную собственность). А региональные власти контролируют органы местного самоуправления, адаптируют федеральные законы о МСУ к особенностям региона, регулируют избирательный процесс, предоставляют финансовую помощь из региональных фондов выравнивания и компенсации, передают объекты в муниципальную собственность из собственности субъекта Федерации.

Муниципалы в деятельности федеральных властей участвуют через федеральных депутатов, избранных на территории муниципального образования, через Российский союз муниципальных образований, Союз российских городов, Союз малых городов, Союз городов Северо-Запада России и группы давления. А в деятельности региональных властей они участвуют через региональных депутатов, избранных на территории муниципального образования, ассоциации регионального уровня и группы давления, через право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Федерации. Здесь муниципалы более или менее успешно представляют и отстаивают свои интересы.

В стабильной ситуации органы местного самоуправления стремятся иметь как можно больше прав, самостоятельности, полномочий, собственности, финансов. Региональные же власти заинтересованы в том, чтобы отдать МСУ как можно меньше, а если и отдавать, то все самое невыгодное (дошкольное образование, ЖКХ). У федеральных властей свой интерес: использовать МСУ в качестве противовеса региональным властям, чтобы не допустить их чрезмерного усиления и развития регионализма. Но и федеральным, и региональным властям важно, чтобы местное самоуправление было действенным. Иначе им самим придется обеспечивать жизнедеятельность населения, чтобы избежать социальной напряженности, представляющей угрозу для власти.

Налицо сложная система отношений между органами власти разных уровней, при которой сохраняется баланс между ними и обеспечивается в том числе устойчивость МСУ. Органы государственной власти принимают решения исходя из своих интересов, сил и ресурсов, в определенной мере учитывая интересы местного самоуправления.

Совсем иное дело, когда складывается чрезвычайная ситуация (война, голод, стихийное бедствие) и происходит резкая централи-

зация власти, все вопросы, в том числе местные, решает центр. Или когда страна переживает переходный период, ситуация нестабильная, хотя и не чрезвычайная, складываются различные союзы элит и конфигурации интересов — как следствие, возможны разнообразные сценарии муниципальной политики.

Перипетии вокруг выбора модели местного самоуправления

В рассматриваемый период в федеральной элите произошел раскол. Властные структуры, политики, бизнесмены, ассоциированные с президентом Б.Н. Ельциным и молодыми реформаторами Е.Т. Гайдаром и А.Б. Чубайсом, стремились любой ценой и как можно быстрее провести либеральные реформы в стране — в первую очередь, либерализацию цен и приватизацию. Политики, ассоциированные с Верховным Советом и Съездом народных депутатов, с Р.И. Хасбулатовым и А.В. Руцким, пытались сформировать альтернативный президенту орган власти, активно критиковали проводимые реформы и использовали трудности, переживаемые населением, в качестве козыря для обеспечения поддержки электората. Формально на стороне Съезда народных депутатов и Верховного Совета была противоречивая советская Конституция, относившая решения любого вопроса к компетенции Съезда, а на стороне президента — реальная сила (армия, исполнительная власть) и поддержка населения.

Конфликт разрешился в пользу президента: Съезд народных депутатов и Верховный Совет были распущены. А заодно были упразднены и местные Советы⁷, которые, по мнению реформаторов, состояли сплошь из коммунистов, старой номенклатуры и препятствовали проведению реформ. Население практически не принимало участия в конфликте, не поддержало ни одну из сторон.

Функции местных Советов были переданы главам администраций, которых в основном назначали руководители субъектов Федерации (в Санкт-Петербурге — мэр). Последний в России городской Совет — Петербургский (а вместе с ним и МСУ) прекратил свое существование 22 декабря 1993 года, его функции были переданы мэру Санкт-Петербурга.

⁷ Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ» от 26 октября 1993 года № 1760.

12 декабря 1993 года была принята Конституция РФ, согласно которой органы государственной власти субъектов Федерации получили право принимать собственные законы, органы МСУ были наделены большими правами, но, главное, они не должны были входить в систему органов государственной власти. Эта формулировка на долго задержала восстановление местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Весь 1994 год в городе проходила избирательная кампания по выборам представительного органа государственной власти – Законодательного собрания. Правовые акты, по которым определялись порядок его выборов и функции, готовились под непосредственным руководством мэра Санкт-Петербурга, одного из инициаторов разгона Ленсовета. Законодательное собрание должно было состоять из 50 депутатов, избираемых по мажоритарной системе в одномандатных округах, причем для признания выборов состоявшимися необходимо было участие не менее 25% избирателей. Для начала работы Законодательного собрания необходимо было избрать не менее 34 депутатов (2/3 списочного состава). Весной 1994 года было избрано 25 депутатов, в остальных округах выборы не состоялись из-за низкой явки избирателей, хотя распоряжением мэра срок голосования был продлен на 1 день. В ноябре состоялись довыборы, было избрано 49 депутатов.

В декабре 1994 года Законодательное собрание приступило к исполнению своих обязанностей. В Санкт-Петербурге местные вопросы решались местными органами государственной власти: мэрией (с 1996 года – городской администрацией)⁸ и Законодательным собранием, то есть было местное управление, а не самоуправление.

В дальнейшем высокая политика еще раз сильно повлияла на муниципальную политику. Россия вознамерилась вступить в Совет Европы, а для этого необходимо было восстановить МСУ в такой степени, чтобы оно соответствовало Европейской хартии местного

⁸ Правительство – высший коллегиальный орган исполнительной власти – появилось в Санкт-Петербурге в декабре 1993 года, возглавлял его мэр города. С 1996 года вместо мэра начали избирать губернатора, мэрия стала называться администрацией. На выборах губернатора в 2000 году был переизбран В.А. Яковлев, в 2003 году избрана В.И. Матвиенко. Больше выборы губернатора не проводились, так как с 2005 года губернаторы утверждаются представительными органами субъекта Федерации по представлению президента. В Петербурге губернатором осталась Матвиенко.

самоуправления⁹, принятой Советом Европы в октябре 1985 года. Россия подписала ее в 1996 году, а ратифицировала в 1998 году.

28 августа 1995 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ, который соответствовал Европейской хартии. Он ввел одноуровневую модель МСУ, определил систему его органов, перечень вопросов местного значения (образование, здравоохранение, социальная сфера, благоустройство, инфраструктура и др.), воспроизвел нормы Конституции о невхождении органов МСУ в систему органов

⁹ Европейская хартия местного самоуправления – декларация о гарантиях обеспечения местной автономии и местной демократии.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Муниципальные ассоциации

Для централизованного представления своих интересов на государственном уровне муниципалитеты во всех странах образуют ассоциации.

В Германии в каждой федеральной земле существуют Съезд городов (для городов не районного подчинения), Союз городов и общин (для муниципалитетов районного подчинения) и Съезд районов (для районов). Общефедеральными объединениями являются Немецкий союз городов и общин и Немецкий съезд районов. С 1950-х годов в стране действует Центр совершенствования местного самоуправления, который финансируется за счет отчислений коммун. Он готовит положения, которые не носят нормативного характера, но признаются и используются практически всеми коммунами. Это показательный пример саморегулирования коммун¹.

Датские муниципалитеты образовали Национальную ассоциацию местных властей. Членство в ней добровольное, два муниципалитета не вступили в нее, хотя пользуются преимуществами, полученными остальными муниципалитетами через свою ассоциацию.

В Польше активно работают Союз польских метрополий (12 крупных городов), Союз польских городов (более 240 средних городов), Союз польских городков (сотни гмин с населением менее 40 тыс. жителей), Союз сельских гмин (более 350 гмин). Они объединились, чтобы достичь консенсуса по законодательным актам в сфере местного самоуправления. Особенно актуальна для них децентрализация публичных финансов. Эти союзы заключили соглашение об интеллектуальном сотрудничестве, выходят в правительство с совместными обращениями по всем вопросам, по которым достигают согласия.

¹ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.

государственной власти, предписал выбирать органы МСУ и установил сроки их формирования.

Однако субъекты Федерации не спешили исполнять этот закон. В большинстве из них органы МСУ появились в 1997 году (в Санкт-Петербурге и Москве — в 1998 году), и то только после вступления в силу в декабре 1996 года Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ, который предоставил гражданам право обращаться в суд на властные структуры.

Проанализируем причины на примере Санкт-Петербурга — города федерального значения, субъекта Федерации (то есть субъекта государственной власти) и одновременно города с обычными проблемами (то есть субъекта местного самоуправления). Норма о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти породила серьезные проблемы и коллизии. Долгое время было, в принципе, непонятно, как в городе федерального значения построить эффективную систему местного самоуправления, в которой вопросы местного значения решали бы органы МСУ в рамках закона, с наименьшими затратами времени и ресурсов, при участии местного населения и в его интересах.

Закон № 154-ФЗ 1995 года предусматривал три альтернативы.

Первый вариант: наряду с органами государственной власти (Законодательное собрание и городская администрация) создаются параллельные общегородские органы МСУ (горсовет и мэрия). Этот вариант поддерживали сторонники бывшего мэра А.А. Собчака.

Аргументы против: городским хозяйством фактически управляют Законодательное собрание и городская администрация; создание на одной территории органов с практически совпадающими функциями противоречит теории управления и здравому смыслу, приведет к двоевластию, постоянным конфликтам и потере управляемости городом.

Надежды на то, что законодательными актами удастся распределить полномочия по управлению городом между этими органами, развеивал опыт 1990–1991 годов, когда Ленсовет пытался распределять полномочия между горсоветом и райсоветами. Добровольно никто свои функции не отдал, требовалось принуждение. Ленсовет мог отменять решения райсоветов и принимать свои, обязательные для них. В то время они не обладали реальной силой и властью. В данном случае предлагалось отобрать реальные функции и средства у рабо-

тавших органов, причем их же руками — законами Санкт-Петербурга, принимаемыми Законодательным собранием. Депутаты не поддержали этот вариант.

Второй вариант: не создавать общегородских органов МСУ, но образовать их на территории городов, районов в городах и поселках. Эта районная модель восходила к традициям управления городом с 1917 года и успешно работала в 1990–1993 годах. После принятия в декабре 1996 года закона Санкт-Петербурга, определившего административно-территориальное устройство, города и поселки исчезли, осталось 22 района. Этот вариант сводился к образованию в них органов МСУ и был приемлем для Санкт-Петербурга.

Но и он вел к развалу городского хозяйства. В соответствии с Законом № 154-ФЗ сформированным в районах органам местного самоуправления следовало предоставить в ведение все 30 вопросов местного значения, в том числе содержание тепловых, электро- и газовых сетей и управление ими, городской транспорт, системы связи, социальную работу, ритуальные услуги. Очевидно, что эти предметы ведения невозможно было разделить между районами без нарушения единства городского хозяйства, без потери управляемости городом.

Законодательное собрание дважды — в конце 1995 года и в конце 1996 года — принимало закон о местном самоуправлении, в котором реализовывалась эта районная модель. Но оба раза на него накладывалось вето сначала мэром А.А. Собчаком, затем губернатором В.А. Яковлевым, поскольку депутаты не передавали районам все 30 полномочий, что противоречило федеральному закону.

Третий вариант: система МСУ строится на уровне микрорайона. В 1996 году депутаты понимали абсурдность такого подхода, когда город делится на 172 муниципальных образования (территории, привязанные к деятельности жилищных служб, отделений милиции) со своими представительными и исполнительными органами, бюджетами, системами налогов, правилами, регулирующими жизнь местных сообществ. Депутаты отвергли и эту микрорайонную модель.

Итак, налицо была коллизия: необходимо, с одной стороны, исполнять российские законы, а с другой — не потерять управляемость городом. Как выйти из этого тупика? В Москве пренебрегли законами. В Уставе Москвы — высшем законодательном акте города, принятом в 1995 году, было сказано, что городская дума и мэрия являются органами и государственной власти, и местного самоуправления. На замечания о противоречии Устава Москвы российскому законодательству

мэр Ю.М. Лужков отвечал: «Да, противоречит, обращайтесь в суд». Только в 2001 году в Устав были внесены изменения, органы МСУ и государственной власти были разделены.

В Санкт-Петербурге избрали иной путь: инициировали внесение поправки в Закон № 154-ФЗ, которая была принята в марте 1997 года. Она учла особенность городов федерального значения (Санкт-Петербурга и Москвы), были отрегулированы вопросы территорий, на которых создаются муниципальные образования, компетенции органов МСУ и проблемы передаваемых им объектов собственности. Муниципальные образования регулируются законами города федерального значения. На усмотрение местных законодателей отдан вопрос: создавать или нет общегородские органы МСУ? (В Петербурге и Москве решили не создавать.) Эта поправка позволила избежать возникновения параллельных структур, двоевластия и дублирования функций.

То, что компетенция органов МСУ определяется городом федерального значения, ограждает городское хозяйство от растаскивания по муниципальным образованиям. Но принята чересчур сильная формулировка. Говорится, что исключить вопрос из предметов ведения МСУ можно законом города федерального значения только в том случае, если этот вопрос входит в перечень предметов ведения, составляющих единство городского хозяйства. Лукавая фраза, под которую можно подвести все что угодно. Таким образом, органы государственной власти получили слишком большие права: решать, что входит в компетенцию МСУ, а что – нет.

Законом города федерального значения определяются также перечень объектов, передаваемых из государственной собственности в муниципальную, и источники доходов местных бюджетов.

Разработчики таких новаций, в том числе автор статьи, считали, что с их принятием можно будет построить эффективную систему местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Для этого, принимая законы города, нужно было: определить внутригородские районы и города-пригороды в качестве муниципальных образований, на территориях которых создаются органы МСУ; из 30 вопросов местного значения выделить те, от которых зависит единство городского хозяйства (14 – для внутригородских районов; существенно меньше – для городов-пригородов); наделить органы МСУ компетенцией решать вопросы, не затрагивающие единства городского хозяйства; разграничить полномочия между органами государственной власти

и органами МСУ по вопросам, затрагивающим единство городского хозяйства; передать в собственность муниципальных образований объекты, необходимые для реализации полномочий органов МСУ. Предстояло также принять законы о выборах и провести выборы в представительные органы МСУ. Через референдум выяснить мнение жителей муниципальных образований по поводу структуры органов местного самоуправления и на его основании сформировать исполнительные органы. Всем населением или представительным органом принять уставы муниципальных образований. Казалось, что Законодательное собрание одобрит такой естественный подход.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Межмуниципальная кооперация

Для решения задач, выходящих за рамки возможностей одного небольшого муниципалитета (например, организация межмуниципального транспорта или переработки отходов), не обязательно создавать надмуниципальные образования. Практикуются следующие варианты: несколько «маленьких» муниципалитетов покупают услуги «большого» (приюты и кризисные центры), создается организация, в управляющие органы которой входят представители нескольких муниципалитетов (компания по обеспечению транспортными услугами), несколько муниципалитетов создают партнерство по реализации крупного проекта (строительство станции по переработке отходов) и др.

В Финляндии существуют 262 совместных муниципальных совета, которые сотрудничают в сфере электро- и водоснабжения, профессионального образования, защиты детей. Советы по оказанию помощи инвалидам охватили всю страну, а по другим вопросам могут объединять лишь несколько соседних муниципалитетов. Межмуниципальные советы – самостоятельные финансовые и административные органы. Они не имеют права устанавливать собственные налоги и формируют свой бюджет из государственных грантов и муниципальных взносов, размер которых определяют муниципалитеты-участники¹.

В Дании два муниципалитета (Холстебро и Струер) организовали товарищество для создания и эксплуатации аэропорта. Капитал товарищества формировался из взносов партнеров и кредитов. Другие четыре муниципалитета создали товарищество для строительства и эксплуатации фабрики по утилизации бытовых и промышленных отходов в Хьерринге².

¹ Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. 1996.

² Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. М., 1995.

К сожалению, возобладала иная точка зрения, которая исходила от органов государственной власти Петербурга: поскольку внесенные в федеральный закон изменения позволяют органам государственной власти определять компетенцию органов МСУ, почему бы ее не урезать? Это легче сделать, если разделить город на большое число малых территорий, придать им статус муниципальных образований, а затем передать им минимум полномочий, объектов и денег, справедливо мотивируя это малостью территории, отсутствием кадров, инфраструктуры и т.п. Утверждалось, что «город не дорос до полноценного МСУ, необходим переходный период, а вводимая модель приближает власть к народу». Такая позиция активно пропагандировалась в средствах массовой информации и на собраниях общественных организаций. Кроме этих аргументов, у сторонников микрорайонной модели были и другие, которые вслух не произносились, — явное нежелание делиться властью, полномочиями и средствами.

Снова политика (баланс сил и интересов) определила формирование системы местного самоуправления в городе. Интересы *центральной власти, федеральной элиты* состояли в том, чтобы наконец-то создать систему МСУ в городах федерального значения, не противоречащую Закону № 154-ФЗ; интересы *региональной власти, региональной элиты* — не отдавать на муниципальный уровень полномочия, деньги и собственность; интересы *муниципалитетов* — самостоятельно решать вопросы местного значения. В результате на федеральном уровне были приняты указанные новации; губернатор внес на рассмотрение проект петербургского закона о МСУ, где город поделен на микрорайоны (кварталы), то есть муниципалам можно ничего не отдавать; Законодательное собрание приняло его. А муниципалы остались ни с чем.

Введение микрорайонной («квартальной») модели

С 1997 года стала вводиться микрорайонная («квартальная») модель¹⁰. На месте 22 районов были созданы 111 муниципальных

¹⁰ Подробнее о создании микрорайонной модели в Санкт-Петербурге см.: Драккина Т., Терехова В. Реформа местного самоуправления в Санкт-Петербурге // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. Вып. 13. С. 576–613.

образований (в них вошло 82 муниципальных округа — микрорайона Санкт-Петербурга), 8 городов (Зеленогорск, Колпино, Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петродворец, Пушкин, Сестрорецк) и 21 поселок. Вместо местных (районных) администраций были введены территориальные управления (не более 25). В подчинении губернатора остались территориальные управления (по-иному названные районные администрации), которые стали совершенно независимы от органов МСУ.

В июне 1997 года был принят Закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», где определены предметы ведения муниципального образования, сильно урезаны полномочия органов МСУ по сравнению с возможностями, предоставленными федеральным законом. В первую очередь это касалось управления и распоряжения муниципальной собственностью, жилым и нежилым фондами, образованием, здравоохранением, городской инфраструктурой. Муниципальному образованию были переданы лишь некоторые функции благоустройства внутридворовых территорий, часть полномочий в сфере дошкольного образования, вопросы опеки и попечительства в социальной сфере.

С осени 1997 года началась передача объектов из собственности Петербурга муниципальным образованиям. Законопроект «О пообъектном составе собственности муниципальных образований Санкт-Петербурга» не предполагал передачи муниципальным образованиям земли, жилого и нежилого фондов, объектов здравоохранения, фактически им ничего не передавалось, кроме детских садов, яслей, подростковых клубов¹¹.

¹¹ Собственность муниципальным образованиям передается крайне медленно и неохотно. Закон «О пообъектном составе собственности муниципальных образований» так и не был принят. Те или иные объекты конкретным муниципалитетам передаются отдельным законом Санкт-Петербурга. По сути, до сих пор не разработан реальный механизм передачи (разграничения) объектов из собственности Петербурга в муниципальную собственность. 22 марта 2000 года был принят лишь Закон Санкт-Петербурга «О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований». 27 июля 2007 года вышло Распоряжение Комитета по управлению государственным имуществом «О порядке принятия решений о передаче объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в муниципальную собственность и объектов муниципальной собственности в государственную собственность Санкт-Петербурга» № 205-р.

Эти два документа, подготовленных городской администрацией, наглядно продемонстрировали ее нежелание иметь полноценное местное самоуправление. Создавались чисто декоративные муниципальные органы без прав, функций и средств. То есть дискредитировалась сама идея.

Итак, на конец 1997 года местное самоуправление в Санкт-Петербурге отсутствовало. Законодательное собрание и городская администрация во главе с губернатором по факту решали вопросы местного значения, выполняли функции органов МСУ, которых в городе не было с октября 1993 года. Органы территориального общественного самоуправления (их насчитывалось около 40) были слабыми, их активность снижалась. Местная администрация отбирала у них помещения, создавала свои органы и называла их Советами общественного самоуправления.

Выборы представительных органов местного самоуправления

Яркой иллюстрацией формирования баланса сил и интересов в реализации муниципальной политики стали выборы представительных органов МСУ в 1997–1998 годах. В декабре 1996 года петербургским законом о выборах органов МСУ выборы были назначены на 6 апреля 1997 года. Но группа граждан и общественно-политические организации в судебном порядке опротестовали закон. Решением суда выборы были назначены на 28 сентября 1997 года. Они проходили по Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года, а не по петербургскому закону, поскольку губернатор в свое время наложил на него вето.

Представительные органы избирались на 2 года (по городскому закону — на 4 года) численностью от 7 до 20 человек в зависимости от численности населения муниципального образования. Выборы должны были проводиться в один тур по мажоритарной системе в многомандатных округах (по городскому закону — в одномандатных округах) и признавались состоявшимися, если в них приняло участие более 25% избирателей (по городскому закону такого ограничения не было). Выборы состоялись только в 32 муниципальных образованиях, в основном в пригородах и поселках (явка — около 35%), во внутригородских — не состоялись (явка — менее 20%).

Повторные выборы были проведены в феврале 1998 года уже по петербургскому закону «О проведении выборов депутатов муниципальных Советов первого созыва», принятому по предложению губернатора. Закон не требовал кворума для явки избирателей, выборы признавались состоявшимися в любом случае (явка составила примерно 15%). Оба этапа ясно показали незаинтересованность населения участвовать в выборах. Оно было не заинтересовано или/и не имело полноценной информации о вводимой модели местного самоуправления. Можно сделать и более глобальный вывод: жителям все равно, кто решает местные вопросы — органы местного самоуправления или государственной власти, лишь бы были крыша над головой, колбаса в магазине и порядок на улице. Это — следствие субъектной политической культуры большинства россиян и петербуржцев в том числе.

После второго этапа было избрано более 1,5 тыс. муниципальных депутатов в 111 муниципальных образованиях, самое крупное (город Колпино) имело более 140 тыс. жителей, самое маленькое (поселок Серово) — примерно 100 жителей. Свою деятельность новые органы начали с чистого листа, так как местное самоуправление в городе отсутствовало с декабря 1993 года, а микрорайонной («квартальной») модели не было никогда ранее.

Далее выборы в Законодательное собрание проходили в 2002 году (по мажоритарной системе в одномандатных округах) и в 2007 году (по партийным спискам). В Законодательном собрании сегодня представлены те же четыре партии, что и в Государственной Думе: «Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ и ЛДПР. Выборы проводились с нарушениями, с использованием административного ресурса (наиболее ярким примером стало снятие с выборов 2007 года списка партии «Яблоко»), но без особого ажиотажа, как и во всей стране. Явка не превышала 30%.

Формирование органов местного самоуправления

В России в целом реформа МСУ условно делится на два этапа: *организационный (1994–1998 годы)*, когда формировалась нормативно-правовая база и создавались органы МСУ; *хозяйственный (1998–2003 годы)*, когда органы МСУ стали эффективно решать вопросы местного значения. В Санкт-Петербурге ко второму этапу они так и не приступили, поскольку самые важные вопросы местного

значения (образование, здравоохранение, большая часть социальной сферы, городская инфраструктура, часть вопросов благоустройства) были отнесены к компетенции государственной власти.

Закон № 154-ФЗ и закон Санкт-Петербурга о МСУ предоставляли широкий выбор структуры и порядка формирования органов: с образованием исполнительного органа МСУ (местной администрации) и без образования его (модель комиссий); с разделением властей (функции председателя Совета и главы местной администрации разделены) и без разделения их (эти функции исполняет глава муниципалитета); глава муниципалитета избирается всем населением или муниципальным Советом; глава администрации утверждается Советом на конкурсной основе или избирается из числа депутатов.

В 111 петербургских муниципальных образованиях использовались все эти модели. Наибольшее распространение (в 48 муниципалитетах) получила модель, когда высшим должностным лицом являлся председатель Совета, а глава местной администрации назначался Советом по контракту.

Большую часть времени депутаты муниципальных Советов первого созыва тратили на разработку своих уставов, регламентацию работы, подготовку муниципальных кадров, обустройство офисов и практически не занимались собственно решением вопросов местного значения. Результаты их содержательной деятельности характеризует размер бюджета. Так, суммарный бюджет всех петербургских муниципальных образований в 1998 году составил менее 2% бюджета Санкт-Петербурга. По закону о бюджете города на 1998 год максимальную статью расходов в бюджете всех МО составляли детские дошкольные учреждения — 74,4%, далее шло содержание органов управления — 13,3, начальное общее образование — 5,4, подростковые клубы — 5,2, все остальные — менее 1%¹².

В 1998 году в Законодательном собрании была создана комиссия по МСУ, в администрации города — комитет по вопросам МСУ, которые оказывали информационную и методическую поддержку вновь избранным депутатам, их администрациям, муниципальным бухгалтерам. При губернаторе и с ним же во главе был образован Совет по МСУ. Появились некоммерческие организации «Союз муниципальных

¹² Петербургские муниципалитеты имеют свой бюджет с 1998 года (московские — с 2003 года), и никогда совокупный бюджет всех МО не превышал 2% бюджета Санкт-Петербурга (в Москве — 1% бюджета города).

образований» и «Муниципальная палата», которые разрабатывали конкретные предложения в органы государственной власти города (корректировка бюджета, проекты новых законов).

В 2000 году прошли выборы муниципальных образований второго созыва. Депутаты выбирались уже на 4 года и опять без порога явки избирателей. Их деятельность мало отличалась от деятельности депутатов первого созыва. Вместо решения практических вопросов муниципалы бурно конфликтовали друг с другом, выясняли отношения внутри Совета, постоянно срывали кворум. Некоторые муниципалитеты вообще не рассматривали бюджет.

Итоги 1990-х годов

Определяющую роль сыграла муниципальная политика — баланс отношений центра и мест, столкновение их интересов, а вовсе не эффективность органов МСУ в решении местных вопросов. В выигрыше оказались органы государственной власти, у которых было больше сил и ресурсов.

В 1993 году в России взяли верх сторонники усиления федерального центра, ассоциированные с президентом, в результате органы МСУ в стране исчезли и восстановились только в 1997 году, а в Санкт-Петербурге — в 1998 году. В том же году в Санкт-Петербурге победили органы государственной власти (губернатор и городская администрация). В результате появилась микрорайонная («квартальная») модель. Ее нельзя относить к системе МСУ, поскольку петербургские муниципалитеты практически не имеют права решать вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения.

Все это время интерес населения к взаимоотношениям органов государственной власти и местного самоуправления оставался на крайне низком уровне.

Законодательство о местном самоуправлении в 2000-х годах

В 2000 году президентом был избран В.В. Путин. Началось реформирование системы власти, «федеральная реформа», главной целью которой провозглашалась «диктатура закона»: приведение всех региональных законов в соответствие с федеральным законодательством,

ужесточение контроля за деятельностью региональных властей, подчинение их центру.

Были образованы семь федеральных округов с представителями президента во главе. Региональные органы исполнительной власти были встроены в исполнительскую вертикаль. Глав субъектов Федерации стали не выбирать, а назначать по представлению президента. Региональным органам власти было предъявлено жесткое требование привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. В ответ на него, к примеру, из Устава Москвы было исключено положение о городской Думе и мэрии как об органах государственной власти и одновременно органах МСУ.

Были приняты федеральные законы, регулировавшие создание, организацию и деятельность органов власти в стране, в которых был существенно сужен выбор вариантов органов власти, унифицирована их структура, ужесточен контроль федеральных органов власти за региональными и муниципальными, а региональных органов – за органами местного самоуправления.

В 2003 и 2004 годах в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ были внесены поправки, которые существенно изменили его. Поправки 2003 года касались разграничения предметов ведения и полномочий, заключения договоров и соглашений между федеральной и региональными властями¹³. Поправки 2004 года

¹³ Одна поправка 2003 года напрямую была связана с петербургским Законодательным собранием. Она запретила законодательному органу, отдельным его депутатам или их группе распоряжаться средствами бюджета, кроме средств на обеспечение их деятельности. История ее появления связана с резервными депутатскими фондами, введенными в Петербурге в 1996 году. Тогда в обмен на обещание депутатов поддержать мэра на будущих выборах он подписал закон, согласно которому 2% городского бюджета делились на 50 равных частей между депутатами, которые имели право лично распоряжаться своей долей. Депутаты тратили эти деньги, как правило, на нужды своего округа, но бывало – и на себя (на возглавляемую депутатом общественную организацию, на свою избирательную кампанию и т.п.). После того как прокуратура опротестовала эти фонды, была введена коллективная депутатская поправка, делавшая, по сути, то же самое: депутаты вносили предложения по трате своей доли, которые сводились в единую поправку, а за нее голосовало Законодательное собрание. В 2002 году на каждого депутата приходилось по 52 млн рублей, или в 3,5 раза больше минимальных расходов бюджетов муниципалитетов. Поправка 2003 года в федеральный закон эти безобразия прекратила.

регулировали порядок назначения губернаторов по представлению президента вместо их выборов всем населением (президент получил право в любой момент прекращать полномочия губернатора, выразив ему недоверие); определяли полномочия федеральной власти по контролю за региональной властью (право роспуска законодательного органа по решению суда, право на временную финансовую администрацию), а также полномочия региональной власти по контролю и надзору за муниципальной властью.

На Санкт-Петербург, в отличие от других субъектов Федерации, этот закон повлиял незначительно: губернатор В.И. Матвиенко была благополучно переназначена, Законодательное собрание никто не планирует распускать.

Поправкой 2008 года федеральные законодатели обязали избирать не менее половины депутатов представительного органа субъекта Федерации по пропорциональной системе. И эта норма не повлияла на Санкт-Петербург, поскольку по петербургскому закону все депутаты Законодательного собрания избираются по партийным спискам по пропорциональной системе.

6 октября 2003 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. Хотя он имеет такое же название, как и Закон № 154-ФЗ 1995 года, они существенно различаются. Закон № 131-ФЗ ввел двухуровневую модель МСУ (поселение и район) и четыре типа муниципальных образований (поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения); определил предметы ведения поселения, муниципального района и городского округа, перечень которых уменьшился по сравнению с Законом № 154-ФЗ.

По-другому стали изменяться границы муниципального образования: если внутри изменяемых границ проживает население, то необходимо провести голосование (ранее достаточно было учесть мнение жителей)¹⁴. Только законом субъекта Федерации органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями с выделением им соответствующих ресурсов. Предусмотрена такая

¹⁴ При разбиении Санкт-Петербурга на 111 муниципалитетов для учета мнения населения администрация поручила социологической фирме опросить жителей, согласны ли они с таким делением. Намного больше половины респондентов не смогли определиться (скорее всего, они просто не знали о таком делении). Однако власти интерпретировали результаты опроса как согласие жителей.

форма участия населения в МСУ, как общественные слушания. Она позволила через суд опротестовать решения органов МСУ, касающиеся принятия и исполнения бюджета, принятия устава муниципального образования, изменения его границ и др., если они приняты без общественных слушаний.

Введена жесткая регламентация деятельности органов МСУ, усилен контроль со стороны государства за ними. Обязательным органом МСУ, помимо муниципального Совета и главы муниципалитета, стала местная администрация. В Санкт-Петербурге эта норма еще больше отделила депутатов муниципальных Советов от решения местных вопросов.

Сокращено число моделей МСУ. Введен принцип строгого разделения властей, глава муниципалитета может исполнять функции председателя Совета или главы местной администрации, но не совмещать их.

Уменьшено число депутатов, работающих на профессиональной основе (не более 10%), что еще более ослабило мотивацию петербургских муниципалов участвовать в работе Советов. Глава субъекта Федерации получил право при наличии решения суда: распускать муниципальный Совет, если он принимает решения, противоречащие законодательству, или не проводит заседания в течение трех месяцев; отрешать от должности главу муниципалитета, главу местной администрации, если они издадут акты, противоречащие законодательству, нарушающие права человека или угрожающие национальной безопасности. А органы государственной власти вправе ввести временное управление (временную финансовую администрацию) в случае большой задолженности муниципалитета по исполнению своих долговых и/или бюджетных обязательств.

Для Санкт-Петербурга (и для Москвы) новый закон воспроизвел особенности Закона № 154-ФЗ: местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях в соответствии с уставами городов федерального значения; предметы ведения, источники доходов и передаваемые объекты собственности определяются городскими законами. Более того, стало хуже: теперь источники доходов местных бюджетов, не передаваемые органам МСУ, зачисляются в бюджет города федерального значения.

В 2005 году был принят Закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», который учел нормы Закона № 131-ФЗ. Органы МСУ наделены 40 предметами ведения, которые не связаны

с обеспечением ежедневной жизнедеятельности, почти не отличаются от норм предыдущего (1997 года) петербургского закона и являются отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга, которые передаются этим органам. В городе образован Совет муниципальных образований, куда вошли представители более 90 муниципальных образований.

Современная местная власть в Санкт-Петербурге

В 2004 году муниципальные выборы проводились в течение всего года. Так как вновь был введен порог явки, в большинстве муниципалитетов выборы не состоялись. Пришлось проводить их повторно. Городская администрация, избирательные комиссии правдами и неправдами добивались необходимого числа избирателей. Были зафиксированы многочисленные нарушения, особенно при досрочном голосовании.

Отличительной особенностью муниципалитетов третьего созыва стало обязательное наличие местной администрации. Муниципальные депутаты стали меньше влиять на решение местных вопросов, хуже посещать заседания Советов и их комиссий¹⁵. Индикатором муниципальной активности является использование права законодательной инициативы в Законодательном собрании безотносительно к тому, приняты внесенные законопроекты или нет. Таким правом обладают муниципальные Советы. За 1998–2001 годы в Законодательное собрание было внесено восемь законопроектов, за 2002–2006 годы – семь, за 2007–2009 годы – один.

¹⁵ По мнению бывшего депутата муниципального Совета, главы местной администрации, мотивация депутатов со временем уменьшается. Они делятся: на «одержимых», которые пришли в Совет для решения одной важнейшей проблемы, на остальное им наплевать (таких немного); на карьеристов, для которых депутатство – трамплин для дальнейшего роста в политике или бизнесе (их примерно треть); на «бандитов», для которых главное – личное обогащение любыми способами за счет муниципального бюджета (их немного); на «подневольных» – это директора школ, больниц и пр., которых «попросили» выдвинуться их начальники, связанные с городской администрацией (их более половины). Они выдвигались от «Единой России», не хотят быть депутатами и практически не участвуют в работе Совета. Особенно много таких депутатов появилось в результате выборов 2009 года.

Во время муниципальных выборов 2009 года избирательные комиссии и городская администрация явно поддерживали кандидатов от партии «Единая Россия», а от других партий не регистрировали или снимали с регистрации до выборов. Особенно сильно пострадали кандидаты от «Справедливой России» и партии «Яблоко».

В 2009 году органы местного самоуправления по-прежнему не обладали достаточными полномочиями и финансовыми, экономическими и кадровыми ресурсами для решения местных вопросов. Фактически этим занимались органы государственной власти города. Районные администрации бесконтрольно расходовали средства городского бюджета. Их практически не контролировали депутаты Законодательного собрания и не имели права контролировать муниципалы. Депутаты муниципальных Советов ощущали себя не властью, а, скорее, активистами-общественниками и фокусировали усилия на работе с местными жителями, а не в Совете.

Перспективы

Прогнозы развития местной власти Санкт-Петербурга сводятся к двум альтернативам.

Оставить местное управление. Не надо ничего менять, город худо-бедно управляется, вопросы местного значения решаются, правда, органами государственной власти, более отдаленными от жителей и менее от них зависимыми. Органам МСУ переданы лишь незначительные вопросы благоустройства, социальной сферы, дошкольного образования, но не переданы необходимые объекты недвижимости и дополнительные источники доходов муниципальных бюджетов. Незначительное влияние местного самоуправления характеризует мизерный суммарный бюджет всех муниципалитетов, не превышающий 2% консолидированного бюджета города. При этом возможны некоторые подвижки в сторону развития МСУ.

Во-первых, отдельным внутригородским муниципальным образованиям специальными городскими законами можно было бы передать дополнительные полномочия вместе с необходимыми ресурсами. Кому и какие — будет зависеть от влияния их элиты на городские власти. Понятно, что полноценного самоуправления на микрорайонном уровне не возникнет.

Во-вторых, пригородным (вне городской черты) муниципальным образованиям можно было бы постепенно передать полномочия

и средства для самоуправления в объеме, предусмотренном Законом № 131-ФЗ для поселений и городских округов. Здесь важную роль будут играть не только муниципальные и городские элиты, но и местные жители, поскольку местная идентичность на уровне таких городов, как Пушкин, Колпино и др., развита существенно сильнее, чем во внутригородских муниципальных образованиях. Вероятность подобного развития событий повышается перед очередными выборами в Законодательное собрание, когда в игру вступают муниципальная политика и конкуренция партийных программ.

В результате таких изменений сила и влияние внутригородских муниципальных образований несколько увеличатся, а пригородных — возрастут существенно. Суммарный бюджет может достичь 5% городского бюджета.

Возродить реальное местное самоуправление, органы которого будут действительно самостоятельно решать местные вопросы. В октябре 2005 года губернатор В.И. Матвиенко объявила о намерении реформировать петербургскую систему МСУ, преобразовав 111 муниципальных образований в 18 районных образований плюс пригороды и поселки. Но прошли выборы в муниципалитеты 2009 года, а ситуация не изменилась.

Чтобы возродить реальное местное самоуправление, необходимо восстановить районное самоуправление с развитой инфраструктурой по решению местных вопросов. Специалисты предлагают различные варианты.

Одноуровневая модель без изменения числа муниципальных образований или с сокращением их до 30–50. Если без сокращения, то будет воспроизведено существующее положение, так как никто не предлагает реально передать 111 муниципальным образованиям полномочия поселений, муниципальных районов или городских округов. С уменьшением числа муниципальных образований можно рассчитывать на восстановление районной модели самоуправления. Правда, возникает проблема: что делать с существующими муниципалитетами? Их ликвидация может вызвать сильную социальную напряженность, ведь депутаты и муниципальные служащие привыкли к своему положению.

Двухуровневая модель. На первом уровне остаются 102 муниципальных образования, а 9 городов-пригородов переходят на второй уровень, и к ним добавляются 13 внутригородских районов. Такая конструкция воспроизводит районную модель, предусмотренную

в законопроектах 1996 года, учитывает особенности пригородов и не создает угрозы напряженности из-за ликвидации муниципалитетов. Муниципальные образования первого уровня постепенно будут преобразовываться в органы территориального общественного самоуправления.

Этажерочная модель: в пределах городской черты – городской округ, внутри него – муниципальные районы, внутри которых – муниципальные округа; в пригородах – муниципальные районы, внутри которых – поселения. Эта сложная модель может привести к путанице и дублированию полномочий, функций органов и должностных лиц.

Для восстановления реального местного самоуправления в Санкт-Петербурге необходимы политическая воля и желание прежде всего губернатора и правительства, а также депутатов, усилия бизнес-элиты и активность жителей города. Достаточно губернатору и правительству внести законопроект о восстановлении районной модели, а депутатам его одобрить – и всё. Но губернатор ограничивается обещаниями восстановить районную модель и не делится властью...

Что касается депутатов, то в 1991–1993 годах в Ленсовете депутатов демократической ориентации было подавляющее большинство, а в Законодательном собрании четвертого созыва (выборы 2007 года) – один, абсолютное большинство у «Единой России» и ЛДПР. С каждым созывом все меньше законопроектов вносят депутаты и все больше – губернатор (до 2/3). Парламент стал не «местом для дискуссий», а местом для утверждения проектов губернатора. Происходит ревизия законодательных положений, принятых Ленсоветом. Вносятся поправки в Устав города, изменяется процедура формирования Уставного суда, пересматриваются положения о социальных льготах, арендной плате и др. Так что на внесение и принятие городскими депутатами закона о реформировании местного самоуправления без согласования с губернатором рассчитывать не приходится.

А бизнес-элита и население по-прежнему равнодушны к самоуправлению.

Таким образом, сторонникам реального местного самоуправления остается надеяться на федеральный центр, политическую волю президента и главы российского правительства. Другие варианты пока не просматриваются.