



# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**Проект «Российский общественно-научный форум «Формирование гражданского общества в России» начал осуществляться в Петербурге по инициативе и на базе Санкт-Петербургского госуниверситета.**

рам этого проекта представилось естественным, что именно идея построения гражданского общества может стать общенациональной программой, вокруг которой способны объединиться все конструктивные силы страны. Под воздействием такого убеждения была сформулирована тема первого форума: построение гражданского общества как национальная идея России на XXI в., вокруг которой и шли основные дискуссии. Хотя о том, чтобы прийти на нем к согласию и единому пониманию, не могло быть и речи.

Второй форум, прошедший год спустя, был отмечен большей конкретностью и реалистичностью. На нем шла речь о констатации общественных условий нашей жизни, о ее насущных проблемах, о том, как формируются первичные структуры гражданского общества и гражданских отношений, ориентированных на нахождение путей и способов гражданского строительства.

Одним из итогов форума явилось ясное понимание и осознание того, что гражданское общество «сверху», то есть волевыми усилиями самой государственной власти, с помощью чиновничьего аппарата построить невозможно. Оно должно стать результатом социальной самодетельности нации. Из этого следует, что гражданское общество нечто принципиально иное, чем политическая и административная структура, имеющаяся в стране. Более того, оно является базовой формой реализации общественных интересов, а государство, со своей стороны, обеспечивает и гарантирует жизнедеятельность гражданского общества. Гражданское общество не может существовать без главного своего носителя – гражданина, человека способного и умеющего самостоятельно определять и осуществлять свои цели и жизненные интересы.



**М. Прусак,  
Л. Вербицкая,  
Ю. Солонин**

**А. Подберезкин**

Во вступительном слове книги «Гражданский Форум, Санкт-Петербург–2003» (главный редактор Ю.Н. Солонин, руководитель проекта Р.И. Гайнутдинов) особо говорилось об истоках возникновения этого общественного научно-практического проекта, его основных целях и задачах, а также путях и механизмах реализации.

Напомним, что первый форум в 2000 г. сконцентрировался на проблемах общего характера. В то время еще остро стоял вопрос о поиске такой идеи, которую можно было бы назвать национальной. И в обстановке этих идейных исканий инициато-



**III Российский научно-общественный Форум «Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России» состоялся в Санкт-Петербурге 17–19 апреля 2003 года и продолжил линию на конкретизацию задач гражданского общества и был посвящен такой сфере проявления демократии, как местное самоуправление.** Сопредседателями Форума являлись ректор Санкт-Петербургского государственного университета Вербицкая Л.А., Председатель Совета Федерации РФ Миронов С.Н и Председатель Государственной думы РФ Селезнев Г.Н.

В состав Организационного Комитета Форума входили: Абакумов С.А., Абдулатипов Р.Г., Бойко И.П., Васнецов О.В., Гайнутдинов Р.И. (координатор Форума), Грусман В.М., Грызов Б.В., Демидова И.Д., Еремеев С.Г., Катькало В.С., Кропачев Н.М., Маргелов М.В., Марков С.А., Мезенцев Д.Ф., Мурун И.В., Павловский Г.О., Памфилова Э.А., Скворцов Н.Г., Солонин Ю.Н., Троян В.Н., Худoley К.К., Шишкина М.А.,

Членами Попечительского Совета, которые оказали организаторам Форума большую и многостороннюю помощь и поддержку, являлись: Бойцов А.А., Ефремов А.А., Климов В.Н., Левин Н.И., Матвиенко В.И., Прусак М.М., Райков Г.И., Сердюков В.П., Торлопов В.А., Тюльпанов В.А., Фортыхин В.С.

В состав Программного Комитета входили: Ачкасов В.П., Гавра Д.П., Гуторов В.А., Марахов В.Г., Мокрый В.С., Ошурков А.Т., Сморгун Л.В., Сунгуров А.Ю., Фабричный С.Ю., Федотов Ю.В., Чугунов А.В., Шубина Н.В.

В работе Форума приняли участие более 500 человек.

Это представители структур федеральной и региональной власти, органов местного самоуправления, лидеры и активисты общественных организаций и гражданских объединений, представители бизнес-сообщества.

Основная идея III Российского научно-общественного Форума может быть выражена словами известного философа и политолога А. де Токвиля: «Коммунальные институты делают для свободы то, что начальная школа для науки; они делают ее доступной для народа, позволяют вкушать ее плоды и привыкают ею пользоваться. Нация может ввести у себя свободное правление и без коммунальных институтов, но у нее не будет духа свободы».

В принятой резолюции Форума, основной, в частности, и на этой мысли великого политолога говорится: «участники III Российского научно-общественного форума считают, что сегодня... государство в лице федеральных и региональных властей отнюдь не спешит передавать часть своих полномочий, наряду с ресурсами для их исполнения, органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов почти полностью зависит от отчислений из федеральных и региональных бюджетов, а ставки местных налогов со

вступлением в действие Налогового кодекса РФ оказались существенно ограничены. Неподъемным бременем для местных бюджетов стали объекты социально-культурной сферы, ранее принадлежавшие предприятиям, а теперь переданные в муниципальную собственность. В результате почти 95 процентов муниципалитетов в России оказались убыточными. Наконец, принятые в 2000 году поправки к федеральному законодательству, предоставили исполнительной власти право прекращать полномочия избранных населением органов местного самоуправления в случае нарушения ими федеральных или региональных законов, что противоречит основополагающим демократическим принципам.

В целом, поддерживая заявленные цели реформирования системы местного самоуправления, мы считаем необходимым уточнить те положения законопроекта, которые вызывают сомнения в их соответствии Конституции РФ. Сама концепция закона, как нам представляется, достаточно противоречива. С одной стороны, авторы стремились к тому, чтобы не было открытых противоречий с положениями Конституции РФ, с другой, явно просматривается тенденция к огосударствлению системы местного самоуправления. Так, участие в местном самоуправлении рассматривается в законопроекте не как право, а как обязанность граждан, что неверно. В этом смысле, гораздо более удачной представляется формулировка действующего закона, где местное самоуправление рассматривается как «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению... вопросов местного значения» (Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995. Ст.2).

Считаем, что законопроект устанавливает слишком высокий уровень вмешательства государства в дела местного самоуправления, устанавливая критерии численности депутатов и жесткую структуру органов муниципального образования.

Это, с одной стороны, не учитывает того многообразия условий, в которых существует местное самоуправление в нашей мультикультурной, мультиэтнической, мультиконфессиональной стране. Представляется, что при определении типов и видов муниципальных образований необходимо учитывать следующие факторы:

**Е. Макаров и И. Хакамада**



**М. Кротов и В. Кирпичников**



самоидентификацию местного сообщества; социально-экономический потенциал территории; возможность осуществления эффективной управленческой деятельности политической и административной культуры современной России и др. Не следует навязывать единую схему организации местного самоуправления разнородному обществу, следует дать регионам право самим определять структуру МСУ.

С другой стороны, реализация законопроекта приведет к значительному увеличению числа муниципалитетов, что будет иметь следствием дополнительный рост числа чиновников местного уровня (по прогнозам в 2,5 раза), без каких-либо гарантий повышения эффективности деятельности системы местного самоуправления.

Считаем необходимым, оставить за местным самоуправлением все полномочия, закрепленные за ним на сегодняшний день, однако, четко определить источники налоговых и финансовых поступлений на его деятельность, то есть осуществить на практике принцип финансовой автономии местного самоуправления.

Считаем необходимым, четко прописать в законе порядок создания, расформирования и изменения границ муниципального образования.

Считаем, что принципы, на основании которых городской населенный пункт может являться городским округом, в законопроекте сформулированы слишком расплывчато (ст.11, п.2) и практическая их реализация может привести к целому ряду негативных последствий. В частности, города с населением в несколько сотен тысяч человек будут обладать одинаковыми правами с поселениями численностью в несколько сотен жителей, что существенно ограничивает возможности российских городов в их социальном и экономическом развитии. В конечном итоге это негативно скажется на экономическом и политическом развитии России в целом.

Считаем, что совершенствование системы местного самоуправления в России должно проходить посредством эволюционной реформы, а не революции, поскольку радикальная и быстрая ломка уже сформировавшихся структур МСУ может привести к параличу управления на местном уровне. Поэтому полагаем нереалистичными сроки проведения преобразований, заложенные в законопроекте.

Считаем необходимым, предусмотреть создание системы гражданского образования для различных категорий населения, которая предусматривала бы обучение населения способам реализации их права на самоуправление.

Местное самоуправление – ключевой элемент политических систем либеральных демократий, поэтому его формирование не может быть делом только власти. Лишь объединение усилий представителей гражданского общества и власти может привести к созданию взвешенных, эффективных и легитимных «правил игры», согласно которым будет работать местное самоуправление в России».

**В течение трех дней прошли заседания гражданских экспертных комитетов, секций и круглых столов по следующим темам:**

**«Гражданское общество, самоуправление и государство в историческом времени».**

**Руководители заседания:** Гуторов Владимир Александрович, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой теории и философии политики философского факультета СПбГУ; Сунгуров Александр Юрьевич, доктор биологических наук, кандидат политических наук, президент Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия».

**«Природная рента и ее использование в интересах граждан России: федеральный закон и местное самоуправление».**

**Руководители заседания:** Марахов Владимир Григорьевич, доктор философских наук, профессор философского факультета СПбГУ; Иванова Валентина Николаевна, доктор экономических наук, профессор, заместитель председателя комитета по науке и высшей школе Государственной думы РФ; Коловангин Петр Михайлович, кандидат экономических наук, доцент, член Президиума Союза Промышленников; Рязанов Виктор Тимофее-

вич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории экономического факультета СПбГУ; Юдин Владимир Иванович, депутат Государственной думы РФ.

**«Формирование молодежных гражданских организаций и их взаимодействие с местным самоуправлением».**

**Руководители заседания:** Ачкасов Валерий Алексеевич, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой международных политических процессов философского факультета СПбГУ; Борисов Владимир Анатольевич, кандидат политических наук, глава муниципального совета №7 Санкт-Петербурга; Виноградов Виктор Николаевич, кандидат педагогических наук, доцент Санкт-Петербургского университета педагогического мастерства; Эрлих Олег Валерьевич, кандидат социологических наук, доцент философского факультета СПбГУ.

**«Ценности демократического общества, формирование гражданской культуры и местное самоуправление».**

**Руководители секции:** Артемов Георгий Петрович, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований философского факультета СПбГУ; Рукавишников Владимир Олегович, доктор философских наук, профессор, заведующий отделом социальной динамики Института социально-политических исследований РАН.

**«Качество жизни населения, муниципальная политика и эффективность деятельности органов местного самоуправления».**

**Руководитель секции:** Сморгун Леонид Владимирович, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления философского факультета СПбГУ.

**«Взаимодействие федеральных, региональных и местных органов власти. Что изменится в результате реформы?».**

**Руководитель секции:** Федотов Юрий Васильевич, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета менеджмента СПбГУ.

**«Правовые основы местного самоуправления в России».**

**Руководители заседания:** Кропачев Николай Михайлович, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета СПбГУ; Лукьянов Владимир Викторович, кандидат юридических наук, доцент, первый заместитель декана юридического факультета СПбГУ; Фабричный Сергей Юрьевич, кандидат юридических наук, заместитель председателя Новгородской областной Думы.

**«Финансово-экономические основы местного самоуправления».**

**Руководители заседания:** Катькало Валерий Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент, декан факультета менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета; Ошурков Андрей



**Заседание гражданских экспертных комитетов**

**Тихонович**, кандидат технических наук, руководитель аппарата Комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга; **Патокина Ольга Анатольевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета менеджмента СПбГУ.

**«Муниципальная реформа и перспективы изменения территориального устройства местного самоуправления в России».**

**Руководители заседания:** **Федотов Юрий Васильевич**, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета менеджмента СПбГУ; **Грибанова Галина Исааковна**, доктор социологических наук, доцент, заведующая кафедрой политологии факультета социальных наук Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена.

**«Местное самоуправление и средства массовой информации».**

**Руководители секции:** **Шिशкина Марина Анатольевна**, доктор социологических наук, профессор, декан факультета журналистики СПбГУ; **Пую Анатолий Степанович**, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой международной журналистики факультета журналистики СПбГУ.

**«Роль негосударственных организаций и гражданских инициатив в местном самоуправлении».**

**Руководитель заседания:** **Скворцов Николай Генрихович**, доктор социологических наук, профессор, декан факультета социологии СПбГУ.

**«Особенности местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге».**

**Руководитель заседания:** **Шубина Нина Владимировна**, председатель Комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления Канцелярии Администрации Санкт-Петербурга.

**«Роль политических партий в развитии местного самоуправления».**

**Руководители заседания:** **Солонин Юрий Никифорович**, доктор философских наук, профессор, декан философского факультета СПбГУ; **Еремеев Станислав Германович**, кандидат политических наук, директор Центра русского языка и культуры СПбГУ, советник ректора.

**«Актуальные проблемы региональной и муниципальной экономики».**

**Руководители заседания:** **Бойко Иван Петрович**, доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; **Рыбаков Феликс Федорович**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и экономической политики экономического факультета СПбГУ.

**«Местное самоуправление в эпоху новых информационных технологий».**

**Руководители заседания:** **Борисов Николай Валентинович**, доктор физико-математических наук, директор Междисциплинарного центра СПбГУ, член комиссии по информатизации Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, сопредседатель Координационного совета Партнерства для развития информационного общества на Северо-Западе России; **Чугунов Андрей Владимирович**, кандидат политических наук, заместитель директора Междисциплинарного центра СПбГУ по учебной и информационной работе, член комиссии по информационной политике Конгресса муниципальных образований Российской Федерации.

Сама тематика и представительный состав участников заседаний дают представление о глубоком социально-философском анализе проблемы развития местного самоуправления в России и позволили участникам Форума подойти к его главному событию – открытой дискуссии с конкретными выводами и предложениями по обсуждае-



**Ю. Солонин,  
В. Лукин  
и В. Торлопов**

**Координатор  
Форума  
Р.И. Гайнут-  
динов**



мому в Государственной Думе законопроекту «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

На открытой дискуссии выступили ректор СПбГУ Вербицкая Л.А., декан философского факультета СПбГУ Солонин Ю.Н., Абакумов С.А., Подберезкин А.И., Председатель правления Конгресса муниципальных образований РФ Кирпичников В.А., Губернатор Новгородской области Прусак М.М., Заместители председателя ГД РФ Хакамада И.М. и Лукин В.П., Генеральный секретарь Межпарламентской Ассамблеи стран-участниц СНГ Кротов М.И., Губернатор Республики Коми Торлопов В.А., член Совета Федерации ФС РФ Рокецкий Л.Ю. и многие другие.

Одним из основных, объединяющих многие выступления, стало положение о том, что одним из главных условий формирования гражданского общества является децентрализация государственной власти, что в свою очередь подразумевает необходимость становления и развития системы местного самоуправления. Близость органов местного самоуправления к населению дает им возможность более гибко реагировать на возникающие повседневные проблемы, а открытый характер деятельности позволяет оказывать эффективное давление на государственные структуры, когда становится очевидной их недостаточная готовность служить потребностям самоуправляющейся общины. Развитие самоуправления – это фундамент и стабилизатор политической системы, возрастающая роль которого есть важнейший показатель практической реализации принципов демократии.

Форум дает уникальную возможность для организации диалога всех ветвей власти и различных институтов гражданского общества, для осуществления общественной экспертизы проекта реформы местного самоуправления, для возникновения общественного согласия и заинтересованного участия российских граждан в осуществлении этой реформы.

Материал подготовила Евгения ЗАЙКИНА