

Местное самоуправление в Кронштадте. Ретроспектива. Современность. Будущее

21 апреля в России в 8-й раз отметили День местного самоуправления. Именно в этот день, 21 апреля 1785 года, Императрица Екатерина II издала Жалованную грамоту городам. В память об этом историческом событии для нового профессионального праздника, учреждённого Указом Президента РФ № 805 от 10. 06. 2012 г., была избрана в календаре эта весенняя дата. День местного самоуправления – российский профессиональный праздник сотрудников муниципалитетов. Поэтому накануне праздника «КМВ» решил взять интервью у главы Местной Администрации муниципального образования город Кронштадт. Итак, на вопросы депутата МС, выпускающего редактора «КМВ» Александра Эрнстовича Шеина отвечает Сергей Алексеевич Бандура.



– Сергей Алексеевич! Давайте вспомним, с чего всё начиналось, предысторию. До 1993 года в нашем городе был Кронштадтский совет народных депутатов (Кронсовет). Кто-то его называет местным самоуправлением, кто-то – нет.

– Это были районные советы, орган представительной районной власти. Был свой исполком, были выборы. Кронсовет закрыли в 93-м, после расстрела Белого дома. Тогда были распущены советы всех уровней.

– И приняли новую Конституцию в 1993 году, где было как раз прописано местное самоуправление. Но самого местного самоуправления по факту не было до 1998 года?

– Осенью 1997 года были выборы. Москва и Санкт-Петербург эти выборы проводили последними. Всюду они уже прошли, и были сформированы органы местного самоуправления по всей стране. А потом провели выборы в Москве и Санкт-Петербурге.

– И в 1997 году был избран первый Муниципальный совет в Кронштадте, и Вы в нем были депутатом.

– Кронштадт был в числе очень немногих муниципалитетов, где выборы состоялись. Поэтому Кронштадтскому совету приходилось быть первопроходцем в этом вопросе. Даже посоветоваться было не с кем.

– А где проходило первое заседание? Ведь ещё не было исполнительного органа, не было помещений.

– Первое заседание проходило в здании районной администрации. В помещении избирательной комиссии, потому что выборы проводила районная избирательная комиссия. Помню, что глава ТУ Виктор Леонидович Суриков тогда дистанцировался от этого процесса, потому что было непонятно, кого выбрали, что будет дальше и с Советом, и с Территориальным управлением. Были серьёзные опасения по поводу полномочий Совета. Не было тогда и устава. Первые заседания все вёл Владимир Михайлович Никитин, как самый опытный аппаратчик и бывший председатель исполкома. Поэтому в основном бразды правления он взял в свои руки, пока из Санкт-Петербургской избирательной

комиссии не пришли разъяснения, что его нахождение на посту начальника налоговой инспекции и депутатский статус – несовместимы. Он решил доработать в налоговой инспекции до 2003 года и сложил свои полномочия. По тогдашнему закону, если кто-то складывал полномочия, то вместо него депутатом становился следующий кандидат, у которого было наибольшее число голосов (выборы 1997 года проводились по одному многомандатному округу). И таковым оказался Виктор Викторович Лукша.

– А потом председателем избрали Новожилова Николая Николаевича?

– После избрания Новожилова председателем Совета на повестку дня встал вопрос, где работать. Районная администрация выделила нам пустующее помещение на Сургина 15, переехали мы туда в ноябре, и в декабре уже заседания Совета шли там. Еще до нового года Николай Николаевич принял на работу Светлану Степановну Конаныхину на должность начальника финансовой бюджетной службы, она впоследствии проработала в местной администрации более двадцати лет.

Н. Н. Новожилов был в ту пору «трёхглавым». То есть, он был глава муниципального образования, председатель Совета и глава Местной Администрации. Такое положение сохранялось до 2005 года.

– Да, два созыва. На третьем мы уже исправились.

– Ну, исправились – не совсем верно, два созыва он исполнял все полномочия, это не запрещалось действующим законодательством. Понятно, что финансирование на оставшиеся месяцы было минимальным, только на содержание. Тогда определялись с вопросами местного значения – Законодательное Собрание Санкт-Петербурга решало, чем заниматься муниципалитетам.

Непрерывная работа по уточнению вопросов местного значения идёт в ЗАКСе с 1998 года. Практически ежегодно вносятся какие-то коррективы, изменения: что-то добавляют, что-то убирают. В стране совершенствуется законодательство, меняются федеральные законы, значит, соответствующие изменения вносит ЗАКС. И получается, что муниципалитеты вынуждены приспосабливаться к изменяющимся вопросам местного значения до сих пор, что создает определенные сложности в работе.

– Первый бюджет был, наверное, самый трудный?

– Ну нет, по моим ощущениям его нельзя назвать трудным, потому что шла активная фаза определения вопросов местного значения как таковых – заниматься было непонятно чем. Вплоть, по-моему, до того момента, когда депутат по Курортному району и Кронштадту Анатолий Николаевич Кривенченко не начал часть средств своей депутатской поправки, которые распределялись бюджетом Санкт-Петербурга депутатам ЗАКСа, передавать Муниципальному совету (тогда это можно было) – на муниципальные нужды. Так что первый–второй год часть средств нашего депутата по депутатской поправке шла на реализацию вопросов местного значения.

Сейчас же с этой депутатской поправкой установлен определённый порядок. Если ты хочешь в это вписаться, даёшь заявки депутатам в текущем году, чтобы на следующий год тебе под какие-то нужды выделялись средства по ней... Но тогда такого, по-моему, не было. Было достаточно обратиться в течение года – и можно было эту поправку получить и потратить на муниципальные нужды.

– А много было депутатов из Кронсовета в том первом созыве?

– Лукша был точно. Никитин был точно. Кажется, Зоренко Тамара Викторовна тоже была в том последнем – шумном – Кронсовете, который избрал Сурикова председателем... .

А в нашем Совете первого созыва, кроме них, были ещё Валерий Николаевич Хабаров, Лев Михайлович Каплун, Виктор Александрович Семикин, Елена Бабич, Игорь Страхов, Евгений Лучников, кого забыл?

– Вы были ещё.

– Ну да. Все без депутатского опыта.

– А Вы как попали в Местную Администрацию? Вы же сначала были депутатом, а потом стали замом Новожилова?

– Я был руководителем кронштадтской службы Санэпиднадзора, тогда проводилась реорганизация, маленькие филиалы ликвидировались. И в мае 2003 года я пришёл сюда работать – заместителем главы муниципальной администрации на вакантную должность. Тогда был не конкурс, тогда по уставу заместитель главы муниципальной администрации назначался муниципальным Советом по представлению Главы муниципального образования.

А на вопрос, почему я пришёл сюда работать, а не остался на службе, отвечаю следующее. Потому что на тот момент существующие реалии работы санэпидслужбы, как это высокопарно не звучит, вступали в противоречие с моими нравственными принципами. В условиях дефицита финансирования всех федеральных служб наша служба была обязана оказывать платные услуги. Не только населению, но и тем объектам, которые она контролировала. И понятно, что эти платные услуги не могли в должном объёме оказываться без соответствующего административного ресурса. Фактически нам устанавливали нормы по деньгам, которые должны были получаться за счёт платных услуг, и получалась абсурдная ситуация. Это стало одним из факторов, определившим мой выбор. Кстати, потом через год после того, как я перешел на работу в муниципалитет, служба была реорганизована, был отдельно выделен надзорный компонент службы и отдельно созданы учреждения, которые оказывали платные услуги. Это было правильное, но на мой взгляд, запоздалое решение. А на тот момент меня эта работа, конечно, никак не устраивала. Хотя меня приглашали в Санкт-Петербург работать, предлагали и жилищные проблемы решить. Но был ещё и другой фактор – мне очень не хотелось уезжать из Кронштадта. Я считал, что органы местного самоуправления на тот момент имели хорошие перспективы развития, что муниципалитеты должны заниматься делами, которые важны и интересны людям. Мне было интересно попробовать себя в новой сфере деятельности. И я стал работать в муниципальной администрации.

– Но это уже было во втором созыве?

– Да, это был второй созыв. Чуть больше года оставалось до окончания работы второго созыва. В декабре 2004 года были выборы, и Николай Николаевич Новожилов ушёл в январе 2005-го.

– Как изначально складывались отношения между государственной властью и муниципальной властью в момент становления?

– Отношения были изначально сложными. Я уже сказал, что какие-то опасения со стороны исполнительной власти по отношению к статусу советов на тот момент существовали. Насколько я знаю из разговоров с Новожиловым, в период, когда он работал, в течение этих двух созывов, муниципальная власть и власть районная, в основном, работали параллельно. Органы государственной власти не особо вмешивались в дела местного самоуправления. Контроля у них изначально не было и вообще в ту пору даже контрольно-счётная палата не могла контролировать деятельность органов местного самоуправления. Контрольно-счётная палата стала контролировать с начала 2010-х. Был контроль со стороны прокуратуры. Были какие-то рекомендации со стороны комитетов профильных, в частности, например, благоустройства. Был, конечно, и юридический комитет, который рекомендации давал, и по уставу, и по всем вопросам. Но всё же степень самостоятельности органов местного самоуправления в тот период была конечно выше. Это, может быть, с одной стороны хорошо, с другой – плохо. Плохо в том плане, что возникало иногда ощущение брошенности. Что органы местного самоуправления не особо нужны органам государственной власти. Было иногда немножко обидно, хотелось работать потеснее. Но, с другой стороны, не было мелочной опеки и не было чрезмерного регламентирования деятельности на уровне субъекта, то, что зачастую есть сейчас. Сейчас работать стало сложнее, в том плане что те вещи, которые мы раньше могли делать, не согласовывая, руководствуясь пожеланиями жителей и здравым смыслом, собственным видением и так далее, теперь надо согласовывать, - каждый шаг надо согласовывать с профильными комитетами. Там куча комиссий. Конечно, степень свободы муниципалитетов сейчас намного меньше. Но сказать, что с органами районной власти были когда-то серьёзные конфликты, не могу, я, таких, честно говоря, не помню. Во-первых, Виктор Леонидович Суриков был человеком достаточно толерантным. Он точно не был авторитарным руководителем. Конечно, какие-то вопросы решались совместно, находились компромиссы, если это было необходимо.

– Давайте поговорим об этапах большого пути. 20 лет самоуправления. Наверное, есть **внутренний рост? Вы мало чего умели тогда, 20 лет назад. Что местное самоуправление за 20 лет сделало в Кронштадте, чему вы научились? Чем можете гордиться?**

– Конечно, за 20 лет сделано достаточно много. То, что на виду, в первую очередь, это – благоустройство. Речь идёт и о приведении в надлежащее состояние и дорог местного значения, и внутривидовых территорий. Состояние благоустройства дворов в 2003 году, когда я сюда пришёл, и сейчас – это, конечно, несравнимые вещи.

Кстати, в этом году (ещё до пандемии) побывал в Финляндии, в замечательном городе-побратиме Котке. Там в конце нулевых был сделан шикарный парк на побережье залива, который привёл меня в восторг. Огромный парк. Он даже получил какой-то приз в Совете Европы. У них там холмистая местность – можно такие хорошие вещи сделать. Парк фантастический. Но вот дворы... Даже в Котке дворы, дворовые пространства в сравнении с Кронштадтом выглядят очень скромно. Я даже поразился. Не увидел у них ни одной детской площадки с мягким покрытием. Очень бедное детское оборудование. Зоны отдыха очень бледно смотрятся во дворах. А ведь Котка раза в два больше Кронштадта. Уровень благоустройства Кронштадта за это время, конечно, очень вырос. И в значительной степени – благодаря работе органов местного самоуправления.

Ну и особый предмет гордости - объекты, скажем так, патриотической направленности, которые в нулевые были сделаны.

– **Мы тогда сделали правильную геральдику, у нас появились герб, официальный флаг, Вы про это?**

– И это всё было.

– **И звание «Город воинской славы»?**

– И Город воинской славы, и сквер катерников был сделан.

– **Памятники поставили**

– Да, и сквер десанникам замечательно сделали, и памятники ставили – всё это было конечно же. Сейчас бы не дали.

– **Понятно. То есть был момент – и им воспользовались?**

– Тогда еще можно было. Я считаю, это можно местному самоуправлению поставить в заслугу. Когда приезжают люди из других регионов, просто знакомые приезжают, смотрят город и говорят, что такого ухоженного города как Кронштадт им редко приходилось видеть. Конечно, в значительной степени это заслуга органов государственной власти, администрации Кронштадтского района, профильных комитетов, но слышать такую оценку наших общих усилий действительно приятно.

– **Понятно. А вот для читателей: местное самоуправление построено по принципу разделения властей: исполнительная и законодательная власть. Как это реально работает? Как строится взаимодействие между Местной Администрацией и Муниципальным советом?**

– Местная Администрация — это исполнительный орган. Что Совет решит, то Местная Администрация должна делать. С другой стороны, за период 20-тилетней работы, который прошли муниципальные служащие, они приобрели достаточно большой опыт, и, как правило, при обсуждении вопросов в Совете, их предложения принимаются во внимание. С другой стороны, в рабочем порядке обсуждаются любые вопросы в рамках взаимодействия Муниципального Совета с Местной Администрацией, эти контакты носят каждодневный, если можно так выразиться, характер. Я с депутатами общаюсь в рабочем режиме практически ежедневно и, если возникают какие-то трения, мы стараемся их решать.

– **Текучка кадров у вас есть в Местной Администрации?**

– У нас сформировался очень сплоченный, дружный коллектив, поэтому у нас текучки фактически нет, - только на заслуженный отдых. С бывшими работниками и сейчас очень тесные контакты, вместе

проводим праздники, субботники по благоустройству, - так бывает только тогда, когда людям интересно вместе.

– А вот коррупциогенные факторы. Есть ли в местном самоуправлении что-то такое, что дополнительно сдерживает коррупцию по сравнению с государственной властью. Ведь муниципальная власть самая близкая к народу. Вот эта близость как-то сдерживает коррупцию? Является дополнительным фактором?

– Безусловно. Я считаю, что нынешняя деятельность местного самоуправления, по крайней мере в Кронштадте, осуществляется достаточно прозрачно. У нас вся информация о том, что мы делаем, на сайте, она озвучивается на встречах регулярных, которые мы организуем для жителей Кронштадта. У нас встречи, не в упрек будет сказано районной администрации, проходят в более живом режиме, и вопросы у нас жители задают тоже в живом режиме, самые разные, не всегда приятные, но те, которые их волнуют. Хотя это не их вина. Просто у районной администрации регламент есть некий для проведения таких встреч. Местная власть, она более открытая. Потому что у нас не нужно записываться на приём, и люди приходят просто так. Благодаря совершенствованию антикоррупционного законодательства стала абсолютно прозрачной система закупок. Контроль там есть реальный.

Люди в муниципалитете работают много лет и понимают, что они здесь живут, здесь работают и, как утверждает народная мудрость, репутацию очень трудно создать, но потерять можно очень легко. Поэтому и этот фактор тоже влияет. Здесь все всех знают. Я считаю, что в местное самоуправление должны приходить люди со сформировавшимися моральными качествами. И с чёткой жизненной позицией. Если жизненная позиция не очень дружит с нравственностью, в местном самоуправлении нечего делать.

– Но в плане карьерного роста муниципальная администрация, она же не даёт таких перспектив как в госслужбе?

– Дело в том, что карьерный рост в госслужбе сейчас... Сейчас нет нормальных лифтов для карьерного роста. В госслужбе, если посмотреть на работу в комитетах профильных, в правительстве, как правило, никто не задерживаются больше одного-двух лет. Система карьерного роста была выстроена при советской власти, и там были чёткие фильтры, случайные люди карьеру при советской власти никогда не делали. При всех недостатках той системы отбор кадров там был намного жёстче. А сейчас много случайных людей во власти. А в местном самоуправлении, понятно, что нет никакого карьерного роста. Ну, за исключением, конечно, отдельных глав муниципалитетов, которые уходили в ЗакС работать...

Как правило, у нас карьерный рост теперь обеспечивается близостью к вышестоящему руководству, за счёт других. Я как-то особо в этом плане не удивляюсь. Это теперь у нас не только здесь, но и вверху так. Я уже не говорю про детей высоких руководителей, которые занимают высокие посты. Что, на мой взгляд, не очень здорово. Мне кажется это совсем не здорово.

– Президент Владимир Владимирович высказал мысль про «отстраивание муниципальной власти в общей системе публичной власти». Эти слова каждый понимает по-своему. Как вы их интерпретируете? У Вас есть своё понимание, как это могло бы быть?

– Я, честно говоря, не очень представляю, как можно, принципиально не поменяв сущность местного самоуправления, встроить его в систему государственной власти. Он же кстати не говорил в речи своей январской, что он ликвидирует местное самоуправление, что у нас останется одна госвласть?

– Нет.

– Местное самоуправление у нас останется. Статьи Конституции, касающиеся местного самоуправления, насколько я знаю, никто не отменяет.

– Да.

– Насколько я понял, он имел в виду то, что необходимо выстроить некую достаточно эффективную систему взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Чтобы каждый орган, будь это государственная власть или местное самоуправление, очень чётко понимал, что он делает, в каких вопросах они взаимодействуют. Для того чтобы исключить дублирование, что у нас зачастую бывает на уровне Санкт-Петербурга, когда они одними и теми же вопросами занимаются. Чтобы любой житель знал, куда он должен обратиться по любому вопросу, и чтобы его при этом не «футболили» от одной власти к другой. Но я так понял, что эта работа не на один месяц и даже не на один год. В конечном итоге, это будет не встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а расстановка приоритетов и установление нормальных функциональных связей, которые позволят власти работать – и одной, и другой.

– В текущей обстановке самоизоляции, как работает местное самоуправление? Что поменялось у вас?

– Да, в сущности, ничего не поменялось. Мы, как работали, так и работаем. Естественно, часть сотрудников находится на дому. Приходят сюда работать на несколько часов в день или через день по мере необходимости. Если такой необходимости нет – люди работают дома. В частности, нам дано было задание провести инвентаризацию всех наших детских площадок. Вот наши сотрудницы из отдела благоустройства этой работой и занимаются на дому. Опека постоянно на связи, у них есть целый ряд систем, куда нужно вносить информацию в реальном режиме. Так они дома, они на связи. Работает орготдел. Потому что по-прежнему приходят запросы из комитета территориального развития: необходимо ответить, что сделали, что будем делать. Работает отдел благоустройства – в части ремонта наших памятников к 75-летию Победы. И я думаю, что к моменту, когда выйдет газета, он уже закончит всю работу. Надо отремонтировать внутридворовый асфальт. Тоже уже проведена процедура: определён подрядчик; дырки не оставишь, потому что хоть карантин, хоть не карантин, а дырки надо латать. Бухгалтерия работает, потому что надо проплачивать счета, рассчитываться за работу. Понятно, что все работают, просто стараемся минимизировать количество людей, которые находятся на рабочем месте одновременно. Каждый день 4–5 человек работают. По графику: кто-то работает в один день, кто на следующий день приходит.

– А в работе по благоустройству не будет никаких задержек? Как подрядчики будут работать в таких условиях, неизвестно пока?

– Нет, по благоустройству у нас на сегодняшний день актуально: памятники и ремонт дорог после зимы, их в порядок надо приводить, внутрикварталку надо приводить в порядок. Мы традиционно рано заканчиваем установку нового оборудования внутриквартальных территорий. Скамейки меняем, лето наступает, сезон. Посадка цветов, кустов и деревьев – традиционно майское, когда земля прогреется. Это пока терпит. Комплексного благоустройства больших территорий в этом году у нас нет, потому что нет должных финансовых ресурсов. Надеялись, что они у нас появятся после проведения конкурсных процедур, но, в связи с пандемией «КОВИД-19», уже понятно, что этим планам не суждено сбыться.

У нас много мероприятий было запланировано к 75-летию Победы, но, к сожалению, по понятным причинам они проводиться не будут. Экскурсий для жителей, которые мы запланировали традиционно на летний период, точно не будет. При благоприятном развитии событий откорректируем работу. Никто ведь пока не знает, сколько эта история продлится...

– В 2003 году у Вас был непростой выбор, Вы, наверное, чем-то рисковали, когда приходили сюда работать в местное самоуправление? Сейчас Вы жалеете об этом выборе?

– Нет, о выборе я не жалею. В прошлом году я отметил 60-летие, считаю, что пора уже и заканчивать, поскольку в любом деле всегда важно все делать вовремя. Не только вовремя прийти, но ещё и вовремя уйти. В противном случае всегда возникают сложности, проблемы. Не только в целом с человеком, но и с делом, которым он занимается. Думаю, что я, наверное, всё, что мог, местному самоуправлению отдал. Надеюсь, что какую-то пользу на этом месте я принёс. Хотелось бы верить, конечно.