

**Источник: Вехи Таганрога**

**Дата выпуска: 2004**

**Номер выпуска: 19**

**Заглавие: Как мы понимали местное самоуправление**

**Автор: Ю. Стефанов**

Исполняется 10 лет с того момента, как в Таганроге было восстановлено в своих правах местное самоуправление, и была избрана городская Дума, прекратившая свое существование в 1920 году. Этому предшествовало принятие Конституции РФ, где были прописаны нормы о праве населения на местное самоуправление. В марте 1994 года состоялись выборы, а в марте состоялось первое заседание городской Думы после более чем 70-летнего перерыва.

Существовавшие до этого городские советы и исполнительные комитеты (исполкомы) были тоже своеобразной системой самоуправления, построенной по советскому принципу. В.И. Ленин, который сформулировал этот принцип, писал: « Представительные учреждения остаются, но парламентаризма, как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов здесь нет»<sup>1</sup>.

Но к этой, можно сказать, классической форме местного самоуправления (а она вошла в Хартию о местном самоуправлении отдельной статьёй) в советское время была сделана еще одна добавка, которая во время, предшествовавшее созданию первой возобновленной Думы, оспорена и нуждалась в поправке. Имеется в виду руководство партией экономикой страны.

Во время начала работы возобновленной городской Думы первого созыва эта добавка уже не действовала. В стране шла приватизация (не будем говорить о ее правильности, ибо это выходит за пределы данной статьи). Была практически закончена коммерциализация. Известные всем трагические события октября 1993 года поставили перед городскими депутатами новые задачи, которые надо было решать. Единственным правовым документом для нас по местному самоуправлению в то время была Конституция РФ. Принята она была на референдуме 12 декабря 1993 года и содержала ряд норм, регламентирующих общие принципы организации местного самоуправления. Если коротко перечислить эти принципы, то можно изложить их в таком виде (в скобках указаны соответствующие статьи Конституции):

1. Единственным источником власти является народ. Он осуществляет эту власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 2 и 3). Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 п.1). Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32).

2. Местное самоуправление осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130 п. 2). Установление общих принципов местного самоуправления находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ (ст. 72 пункт «н»).

3. Местное самоуправление, в пределах своих полномочий, самостоятельно. Его органы не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 п.1).

4. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Если эти отдельные государственные полномочия переданы, то реализация их подконтрольна государству (ст. 132 п.2).

5. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, затрагивающими его права и свободы (ст. 24). Граждане имеют право обращаться в органы местного самоуправления лично

и направлять коллективные заявления (ст. 33).

6. Решения и действия (или бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суде (ст. 46). Конституция также гарантирует местному самоуправлению право на судебную защиту (ст. 133)<sup>2</sup>.

Вот и все нормы по местному самоуправлению, которыми располагала первая городская Дума нашего времени. К сожалению, многие вопросы для нас оставались закрытыми. По некоторым возникли встречные вопросы. Так, например, если речь идет о системе государственной власти, то, что имеется в виду? Система законодательной власти или система исполнительных органов? А это важно, ибо во втором случае любое циркулярное письмо или инструкция исполнительной власти является нормативным документом для местного самоуправления.

Мы определились, что система власти - это Президент и Государственная Дума и соответственно - высшее должное лицо области и Законодательного собрания. На это косвенно указывали отдельные статьи Конституции. Например, статья 132 Конституции, где прямо сказано, что только через законы местное самоуправление может наделяться государственными полномочиями. А законы правительство не устанавливает. Указы Президента тоже надо относить к подзаконным актам.

Неясным оставалось - какие вопросы надо относить к числу местных. Конечно, ст. 132 Конституции перечислила отдельные вопросы, но далеко не все. Она ограничилась ссылкой «иные вопросы». Непонятно было (с точки зрения формальной логики), как могут попасть под понятие местного самоуправления «выборы»? И какие выборы - президента или местного самоуправления.

Перечисленные вопросы не случайны. Они в ходе работы вызвали часто неразрешимые коллизии. Спасало то, что некоторые из избранных депутатов (В.А. Цыганков, А.И. Нико-лаенко, Демина) прошли школу работы в последнем городском Совете и уже сталкивались с подобными проблемами. Кроме того, было очевидно, что многие, ранее действовавшие законы, постепенно будут заменены новыми, уже опирающимися на новую Конституцию. А так, если говорить откровенно, руководствуясь новыми нормами, указанными в Конституции, работу новой Думы можно было организовывать и осуществлять безболезненно.

Одной из главных задач, которую предстояло решить первой Думе за время своего существования (а она избиралась на 2 года), было принятие Устава города, - основного правового документа, что-то вроде Конституции города. Для разработки такого документа была создана специальная комиссия и объявлено (через газету), что желающие могут подавать свои предложения. Таких желающих оказалось несколько: две партии (КПРФ и ЛДПР), одна общественная организация (фонд «За справедливость»). Из граждан города свой проект внес гражданин Светличный В. В.

Я не буду подробно останавливаться на истории разработки Устава города. Скажу только, что к тому времени, когда был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (28 августа 1995 года) все основные понятия были нам ясны. Не изменилось наше понимание существа «местного самоуправления» и принятие закона. Более того, он показал, что законодательная база местного самоуправления нами была определена правильно (Уставом субъекта, федеральными и областными законами, ст.7). Но все же возникли некоторые проблемы, которые имели значение для окончания работ по созданию Устава города. Останемся на них.

Первая проблема сводилась к тому, что из тринадцати вопросов местного значения, по крайней мере, семь вопросов не могут решаться без участия государства. Поэтому, строго говоря, называть их вопросами местного значения можно условно. В отношении этих вопросов в законе использовались такие неопределенные термины, как «организация», «развитие», «участие», «обеспечение». Это не позволяло однозначно установить объем полномочий местного самоуправления. Требовалось разграничение полномочий органов государственной власти и

органов местного самоуправления. Сделать это самостоятельно мы не могли, так как необходимо было участие субъекта федерации. В качестве такой попытки можно назвать законодательную инициативу городской Думы, где было предложено по подобным вопросам заключать договора между субъектом Федерации и местным самоуправлением. К сожалению, наша инициатива не нашла нужной поддержки, хотя бы в порядке эксперимента. Между тем, на уровне федеральных властей и субъекта федерации в это же время началась передача государственных полномочий нам не через законы и без передачи нам финансовых средств на их выполнение. Перечислять их нет необходимости. Достаточно сказать, что на состоявшемся накануне 10-летия со дня принятия Конституции РФ круглом столе с участием Комиссии по правам человека, с сообщением на эту тему выступил депутат I и II созывов городской Думы А.И. Николаенко<sup>3</sup>. Не разделяя пессимизм выступавшего, отметим, что многие из поставленных вопросов действительно имели место. Несомненно, их предстоит решать в будущем.

Вторая проблема - структурная организация местного самоуправления - возникла неожиданно. В ходе разработки и в представленных проектах вопрос не стоял. Но в связи с нормой статьи 16, которая предполагает установление должности «Главы муниципального образования», необходимо было решить, нужна ли эта должность городу или нет.

Анализ требований закона и Конституции, а также изучение опыта работы других муниципальных образований показал, что возможны три организационно-структурных модели местного самоуправления.

Модель первая. «Дума - сильный глава».

Модель вторая. «Дума - слабый глава».

Модель третья. «Дума - умеренно сильный глава».

Конечно, возможна и иная модель, которую назовем так: «Дума - Глава администрации». При этом понимается, что Глава администрации является простым управляющим, которого Дума и высшее должностное лицо нанимают для руководства этим управлением. По данным, которые нам удалось собрать (большую работу провела правовая служба администрации, возглавляемая В.С. Желевским), такая схема нередко используется в странах развитой демократии. Ее суть заключается в строгом разделении функций и полномочий представительной и исполнительной власти и отсутствием высшего должностного лица. Именно по этой модели работал последний городской Совет, именно на этой основе была построена местная власть при советской власти. Но этот вариант, хотя он и устраивал всех, вызвал несогласие Шило С. И., тем более с 1906 года надо было избирать высшее должностное лицо. А если будет принят один из первых трех выше названных вариантов структуры, то получается, что именно первый <3>нет главным. А это было, по мнению разработчиков устава и многих депутатов, чревато ограничением самостоятельности депутатского корпуса, его контрольных функций, возможности адекватного отражения и реализации интересов местного населения. Второй вариант также исключался в наших условиях, потому что на то время в Таганроге отсутствовала развитая многопартийная система.

Была создана временная согласительная комиссия, куда вошли все разработчики, которые после долгих обсуждений приняли промежуточный вариант. Суть этого варианта сводилась к тому, что высшее должностное лицо местного самоуправления все же вводилось, но его задачей была бы объединительная функция. Поэтому, высшее должностное лицо избирается, а управляющий муниципальным хозяйством города (Глава администрации) нанимается и с ним заключается контракт. Таким управляющим может быть и высшее должностное лицо, контракт с которым по его заявлению подписывает городская Дума.

Такое решение, одобренное всеми депутатами, до конца не решило проблемы, ибо по мере развития законодательства по местному самоуправлению предложенная норма Устава вошла в противоречие с Законом «Об основах муниципальной службы в РФ». Закон этот был принят только в январе 1998 года, а соответствующие ему областные законодательные акты (и то не все) были приняты позднее. Но к концу 1998 года возникла проблема. Она была поставлена депутатом

Н.Г. Безручко и поддержана многими его коллегами. Дело в том, что Глава исполнительной власти как управляющий, является муниципальным служащим. А согласно ст. 11 этого закона высшее должностное лицо не вправе быть «выборным должностным лицом». Это ограничение, связанное с муниципальной службой, оказалось нарушенным, хотя с высшим должностным лицом города контракт был подписан задолго до принятия и вступления закона в силу. И строго говоря, согласно Конституции РФ и правовой практики, законы обратной силы не имеют даже в случае уголовного производства. А тут чисто административное дело.

Исправить ситуацию до выборов 2000 года не удалось, хотя было много разумных, на мой взгляд, предложений. Имеется в виду, что согласно Конституции и Закона «Об основных принципах местного самоуправления» кроме выборных органов местного самоуправления (представительного органа и выборного должностного лица) могут быть образованы и другие органы местного самоуправления. Но это не является обязательным. Они подходят под определение «иные органы местного самоуправления».

Об особых исполнительных органах в виде, например, местных администраций, ничего не говорится. Областной закон «Об основных принципах местного самоуправления» предполагает обязательность наличия в органах местного самоуправления местной администрации. Строго говоря, это есть отступление от Федерального закона (ст. 17). Но на практике без администрации нельзя обойтись. Вот наличие этой нормы в областном законе и создало коллизию.

Поскольку Глава городского самоуправления сам является органом местного самоуправления (а это стало ясно после принятия Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»), то Глава имеет право иметь своей собственный исполнительный орган со своим «управляющим». Тогда ему не надо занимать должность муниципального служащего. Надо только сделать и ввести в Устав города соответствующее уточнение в виде структуры. Предложение это было неоднократно рассмотрено у Главы местного самоуправления С. И. Шило, но окончательного решения по нему принято не было. Учитывая горький опыт с предложением о заключении договоров по разграничению полномочий, мы не решили выходить с подобной инициативой, так как предполагали, что мы не будем поняты. В то же время именно это решение позволило бы успешно решить и проблему образования иных органов местного самоуправления, которая оставалась открытой.

Предполагалось структуру местного самоуправления представить состоящей из двух равнозначных избираемых органов: Главы местного самоуправления и представительного органа. Глава имеет, как было сказано, свой исполнительный орган (исполнительная власть). Кроме того, Думой и Главой создаются иные постоянные органы, которые тоже являются исполнительными и должны работать под методическим руководством областных министерств. Это приводит все в стройную систему. Никакого нарушения ст. 12 Конституции РФ тут мы не усматривали, ибо местное самоуправление не может изолироваться от государственной власти. Это было бы неправильным.

Изложенным не исчерпываются вопросы, которые возникли перед нами за прошедшие 10 лет в понимании местного самоуправления и реализации этого понимания. Одним из таких вопросов был вопрос территориальной организации власти. Ни закон, ни Конституция конкретно не устанавливают строго определенные виды территорий, на которых должно осуществляться местное самоуправление.

При решении этого вопроса мы руководствовались правилом, когда начальным условием для создания муниципального образования юридически является территория прежнего городского Совета. Советы низшего уровня тогда в городе отсутствовали, ибо районы в свое время (еще при советской власти в Таганроге) были ликвидированы. Не будем говорить, насколько это решение для своего времени было удачным, но заметим, что проблема упорядочения территориальной власти у нас возникла. В свое время начало ее решению было положено Малым Советом горсовета путем создания 5 территориальных управлений. Необходимость и целесообразность создания этих территориальных единиц явилась продуктом сложения многих факторов, в том числе и

исторических традиций. Одним из условий, которое подтвердило правильность этого решения для нынешних условий жизни, была необходимость создания формы, удобной для привлечения населения к участию в местном самоуправлении через общественное территориальное самоуправление (ТОС). Но если теруправлений было пять, то территорий для общественного территориального самоуправления было создано сорок. Были разработаны специальные нормативные правовые акты. Разработку специальных уставов ТОС и их регистрацию как юридических лиц мы пока не сочли нужным, хотя бы по причине ограниченных экономических возможностей ТОС. Почти пятилетний опыт показал, что все ТОСы в состоянии работать по такому единому положению, утвержденному городской Думой. Если же ТОС пожелает все же получить право юридического лица, то такая возможность ему предоставляется на основании Закона об общественных объединениях. Были проведены выборы комитетов общественного территориального самоуправления. Удалось наладить работу большинства организованных таким образом комитетов, но в последнее время мы столкнулись, я бы сказал, с «правовым кретинизмом».

Дело в том, что особо правовое положение ТОС в законе не оговорено, а в Конституции конкретно ТОСы не упоминаются, если не считать положения ст. 130, что местное самоуправление может осуществляться через «другие органы местного самоуправления». Но что такое «другие органы», нигде не сказано. В законе есть понятие «иные органы». Поэтому создаваемые ТОСы для привлечения активного населения к территориальному общественному самоуправлению мы отнесли к категории «других органов», что дало нам основание записать в Уставе норму, согласно которой ТОСы относятся к органам местного самоуправления<sup>4</sup>. Но в процессе дальнейших изменений Устава, мы, на мой взгляд, не учли того обстоятельства, что наличие этой нормы стимулирует активность населения, и по каким-то второстепенным обстоятельствам ликвидировали эту норму в Уставе. Это привело к замиранию активной общественной жизни. Видимо, есть еще необходимость возвратиться к этому вопросу в будущем.

Весьма сложным, и я бы сказал нередко спорным, является ситуация с финансовыми основами местного самоуправления. Этому вопросу посвящено семь статей Закона «Об основных принципах местного самоуправления в РФ». 30 сентября 1997 г. вступил в действие специальный Закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ». Несколько позже вступили в действие Бюджетный (1998 г.) и Налоговый (ч. 1 - 1998, ч. 2 - 2000; ч. 3 - 2004) кодексы. В итоге, каждое новое принятие законодательства приводило к определенным сложностям, которые мы сразу почувствовали. Приходилось даже менять уже сложившуюся модель структуры местного самоуправления в городе, а поскольку особенностью бюджетного обеспечения на местном уровне является социальная направленность, то это вызывало социальную напряженность, иногда даже серьезную. Возникали очереди при оформлении субсидий, получением детских и т.д. Конечно, трудности всегда имеют место, но уж все-таки очень часто меняются принимаемые законы. И каждое изменение, если и направлено на получение какого эффекта, обязательно вызывает одновременно дополнительные расходы и вносит что-то в сложившуюся организацию власти.

В общем, в вопросах финансовых отношений местного самоуправления, как отмечают специалисты<sup>5</sup>, новое законодательство все же не исключает волевых решений властей, как субъекта Федерации, так же федеральных властей в отношении местного самоуправления. Как следствие, происходит постепенная потеря местным самоуправлением своей конституционной самостоятельности. Это, к сожалению, имело место в различные периоды прошлого, это еще иногда имеет место и сейчас. Назову лишь такой пример. Введенный в 1998 году Налоговый кодекс отменил ряд налогов или перевел их из местных в категорию региональных (изменил механизм взимания). Тем самым местные бюджеты были основательно обескровлены. Интересы населения города были проигнорированы высшим законодательным органом РФ.

Законодательство, с одной стороны, вроде бы должно быть направлено на постепенное и устойчивое увеличение доли собственных доходов в местном бюджете и повышение заинтересованности органов местного самоуправления в развитии социально-экономического

потенциала на подведомственной территории. Но, с другой стороны, оно предусматривает жесткие ограничения на прямую хозяйственную деятельность органов местного самоуправления.

Практика работы на основании имеющихся законов показала, что результат зависел от конкретных базовых условий, которые создавались федеральным и областным законодательством. Здесь не место говорить об этих решениях. Скажем только, что Таганрог как муниципальное образование до сих пор был благополучным в финансовом отношении. По этой причине, Таганрог фактически стал городом-донором, т.е «зарабатываемые» городом деньги изымаются, и оставляется минимум. А это и не создает заинтересованности в развитии социально-экономического потенциала, ибо город «работает на дядю». Говорить о рыночных отношениях, когда зарабатываемые средства уходят, не приходится, тем более что назад эти средства даже в виде субсидий не всегда и не вовремя возвращаются. Так, в 1996 году, когда Минфин России не обеспечил равномерное и полное перечисление Ростовской области трансферта из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации (из предусмотренных 1055 млрд. рублей в областной бюджет поступили только 640 млрд.). Областью поэтому не было обеспечено финансирование защищенных статей областного бюджета в полном объеме. Это сказалось на городском бюджете, потому что неопределенность формирования и исполнения резко возросла.

Аналогичная ситуация повторилась и в 1997 году. При исполнении доходной части областного бюджета на 79 % финансирование защищенных статей составило лишь 68 %. В то же время средства использовались на финансирование защищенных федеральных органов власти, общественных организаций, поддержку угольных регионов. Областным Законодательным собранием предоставлялись налоговые льготы сверх предусмотренных федеральным законодательством. Администрация области предоставляла ссуды из областного бюджета предприятиям и организациям на приобретение оборудования, сырья и пополнение оборотных средств.

Приведенные недостатки в расходовании средств, имевшие место в работе администрации области и Законодательного собрания, были выявлены проверкой Счетной палаты РФ<sup>6</sup>. Саморегулирования, на что рассчитан закон, не получилось.

Хочется надеяться, что в этом направлении будут проведены серьезные изменения действующего законодательства, ибо нельзя считать правильным, что муниципальное образование финансируется по минимальным (или хотя бы средним) государственным стандартам. Важным залогом успешных решений в финансовых вопросах является сложившееся в последние годы эффективное взаимодействие и взаимопонимание между местным самоуправлением Таганрога и руководством области. Мы практически изжили в своей работе политизацию городской Думы, ненужную конфронтацию. Это тоже итог прошедших десяти лет. И он обнадеживает.

Заканчивая свои размышления о ключевых проблемах местного самоуправления, и о том, как мы их решали за прошедшие 10 лет, я бы хотел остановиться на проблеме обучения депутатского корпуса. На депутатскую деятельность приходят люди, как правило, не всегда подготовленные для принятия требующихся от них решений. Необходима серьезная и специальная подготовка. К тому же частые и серьезные изменения, которые вносят в действующие законы, предполагают постоянное оперативное и качественное их изучение. И главное здесь - изучение, обобщение и распространение положительного опыта, что будет способствовать эффективному функционированию местного налога.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. В.И. Ленин. Государство и революция //Избранные произведения в 4-х томах, том 2, с. 356.
2. Конституция Российской Федерации. М. «Юридическая литература», 1993.
3. Николаенко А.И. Конституция РФ и местное самоуправление. Выступление на круглом столе 10 декабря 2003 г. Таганрог. Рукопись.

4. Корецкий А.С. ТОО - одна из форм местного самоуправления: роль и функции ТОС// Местное самоуправление - механизм реализации конституционности России. Материалы научно-практической конференции, организованной Московским экономико-правовым институтом 16 - 17 мая 2002 г. Москва, часть 1, с. 168 -171.

5.Самоуправление в Российской Федерации: практическое и методическое пособие. М., 1998, с. 154,164.

6.Там же, с. 202 - 203.