

В июне в г. Дубна (Московская область) состоялся «круглый стол» Общественно-политического экспертного совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе на тему «Местное самоуправление как основа гражданского общества». В дискуссии приняли участие главы администраций городов ЦФО, представители аппарата полномочного представителя Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Министерства экономического развития РФ, политических и общественных объединений, а также Совета депутатов и администрации города Дубны.

На обсуждение были вынесены вопросы о роли местного самоуправления в развитии российской государственности, о его месте в структуре гражданского общества, о взаимоотношениях органов местного самоуправления и местного сообщества, о месте территориального общественного самоуправления в системе институтов гражданского общества, о муниципальных выборах. Обсуждалась концепция реформы местного самоуправления, подготовленная рабочей группой по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления, которая действует в рамках комиссии по подготовке предложений о разграничении полномочий разных уровней власти. Ниже мы публикуем выступления двух участников дискуссии, подготовленные на основе сокращенного варианта стенограммы.

ГОВОРЯТ МЭРЫ

Сегодня мы в очередной раз находимся накануне изменения закона, работавшего на протяжении почти шести лет. Мнения разные: одни говорят, что закон в принципе нормальный, но его нужно немного доработать; другие считают, что закон не нужный, даже вредный для России, что страна не готова жить по этому закону; третьи полагают, что его следует коренным образом переработать, тогда мы сможем двигаться вперед. В своем выступлении заместитель министра экономического развития Российской Федерации Виталий Шипов упомянул о разработанной концепции реформирования местного самоуправления, о том, что она нам дает. Хотелось бы высказать свое мнение об этой концепции.

Анализируя ее, можно сделать вывод, что в ней поднимаются главным образом вопросы, которые должны решаться поселениями самостоятельно, как это указано в Конституции РФ. Суть дела в том, что решение этих вопросов должно быть в достаточной степени обеспечено финансированием из местных источников. Это одна из проблем, которая сейчас поставлена во главу угла. В этом зале говорили о том, что местное самоуправление слабосильно и не может исполнять свои полномочия в силу отсутствия должного финансирования. Но ведь очевидно, что все доходы консолидированного бюджета России зарабатываются прежде всего в муниципальных образованиях, а не где-нибудь еще. Их нужно направить на решение социальных задач, так как по Конституции РФ мы являемся социальным государством. Главное при этом – правильно определить пропорции направляемых на решение тех или иных задач средств. Полномочия местного самоуправления в наибольшей степени связаны именно с реализацией социальной политики государства, хотя и деятельность государственных органов направлена в ту же сторону.

При этом важно иметь в виду, что жизнеобеспечение населения, как правило, может осуществляться по-разному, исходя из местных особенностей и решений территориального коллектива – поселения или территориально связанных групп поселений. Концепция же во главу угла ста-

вит наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями, введение эффективного механизма контроля за их исполнением, включая административное воздействие, создание базового уровня местной власти в виде муниципального округа как опоры федерального Центра. Таким образом, положенные концепции направлены не на развитие местного самоуправления и предоставление гражданам реальной возможности самостоятельно решать свои жизненные вопросы, а на обеспечение бюрократического управления. Эта цель в еще более явном виде прослеживается и в концепции разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений. А ведь для решения бюрократических задач вовсе не обязательно передавать органам местного самоуправления исполнение государственных полномочий. Более обоснованным, на мой взгляд, было бы в этом случае создание территориальных органов государственной власти в границах административно-территориальных единиц.

Вызывает серьезные возражения предложение о выделении двух типов муниципальных образований с четко закрепленным за каждым из них закрытым перечнем полномочий. При сопоставлении вопросов, отнесенных к их компетенции, выясняется, что права граждан оказываются неравными и зависят от места проживания. Это противоречит не только Конституции РФ, но и общепризнанным нормам международного права. Так, вопросы, связанные с организацией первичной медицинской помощи, деятельностью учреждений культуры решаются исходя из интересов населения в крупных городах, без участия иных граждан. В малых и средних городах и сельских поселениях граждане не будут пользоваться услугами соответствующих учреждений. Очевидно, что такое перераспределение неприемлемо.

Нарушается концепцией и положение Европейской хартии местного самоуправления о добровольности объединения муниципальных образований и возможности создания их ассоциаций в целях более эффективного решения своих задач. Согласно концепции, перечень муниципалитетов, входящих в состав объединений, определяют органы госвласти.

Вот вкратце о моем отношении к концепции. Хотел бы сказать и о другом. Как мы знаем, Конституция вывела органы местного самоуправления из системы органов государственной власти. Иногда эти органы как бы противопоставляются друг другу. И напрасно! В Конституции заложен другой смысл. Что такое местное самоуправление? Это инициативная деятельность под собственную ответственность в интересах населения. Значит, сюда должен включаться механизм деятельности самих сообществ. И эти сообщества имеют свои признаки. На каком-то этапе они концентрируют минимальный объем интересов местного населения или как бы исчерпывающий пакет социальных предложений (услуг). Город, поселок, некая сельская территория очень четко ограничены, с одной стороны, территориально, а с другой – внутренними социальными связями.

Когда в августе 2000 г. рассматривались поправки к Закону об общих принципах, ставился вопрос вообще об исключении района как территории местного самоуправления. Но Россия – большая страна. И здесь есть территории, на которых невозможно организовать местное самоуправление в иной, нежели район, форме. Правда, это район в другом понимании – не как ступень жесткой вертикали власти. Это район естественного проживания группы людей, связанных определенными интересами. Допустим, это нефтяники, газодобытчики и т.д. Почему я об этом говорю? Потому что если мы пойдем этим путем, то можно выстроить схему, в которой заработает взаимосвязь между местным сообществом и органами местного самоуправления. Их предметы ведения будут очерчены очень четко и не искусственно, как, кстати, это делается в концепции. Опять пытаются спустить это сверху, жестко прописать и ограничить круг полномочий. Но ведь можно избрать другой путь (и он известен в мировой практике), когда муниципальные образования (назовем их сельские округа) создают свои органы местного самоуправления, самостоятельно заявляя тот круг полномочий, который реально необходим для проживания и организации жизни в этом сообществе. Это дороги, колодцы, благоустройство и ряд других дел.

Возникает местное сообщество, возлагающее на себя только те полномочия, которые оно может исполнять. Рядом существуют другие поселения – город или крупный поселок с мощными бюджетами, которые способны выполнять все полномочия, установленные законом. При такой ситуации слабые муниципальные образования добровольно передают полномочия более сильному муниципальному образованию.

Далее, государственные функции передаются сильному муниципальному образованию или объединению таких образований. Здесь на три четверти могут исполняться эти функции. Выстраивается логический, наполненный, без прорех и искажений, без каких-то властных узлов конус власти. Возникает то, чего нам никак пока, на мой взгляд, не удастся добиться. Да, это, наверное, спорно, кто-то может не принять. Я не говорю, что это

истина в последней инстанции. Но это вполне жизнеспособная, эволюционно выстроенная модель местного самоуправления. А если мы применим то, что предлагается сегодня в концепции, то перевернем всю систему и только ухудшим то, от чего страдаем. Вот пример.

В одном из районов Владимирской области насчитывается семь муниципальных образований. Это три города, три поселка и еще сельская территория. Город Покров продолжает сохранять свою самостоятельность, но чего это стоит! Это сделано вопреки Конституции, вопреки Федеральному закону, без учета мнения населения. Может быть, вместо предлагаемой концепцией революционной перестройки местного самоуправления поступить другому – так, как предлагают группа работников департамента местного самоуправления бывшего Ми-

нистерства по делам национальностей и агентство по развитию муниципальных образований, возглавляемое бывшим первым заместителем министра этого министерства? Ими разработаны поправки к закону – не новый закон, а добавления к нему, в которых упорядочивается концепция: разводятся предметы ведения и полномочия, прописываются механизмы ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом. Я против создания двух типов местного самоуправления, двух типов местных сообществ. Ведь так или иначе они будут соподчинены – либо через бюджет, либо через другие механизмы, либо через принудительное распределение полномочий. Этого допустить нельзя. На мой взгляд, это противоречит и мировой практике, и нашей Конституции, которая должна действовать в полном объеме.

Виктор ВОЛОЧУНАС Мэр города Ярославля

В основу организации местного самоуправления в нашем городе положена задача сохранения его целостности. В свое время у нас было шесть районов и каждый имел свой бюджет. Одни районы являлись дотационными, другие (особенно центральные, где были «прописаны» все хозяйственные структуры) получали соответственно хорошие доходы. Городские и районные власти все время дрались. Городской совет мучился над тем, как перераспределить средства – Заволжскому району добавить, у Кировского или Ленинского отнять или наоборот. В общем, это был парадокс, с которым мы долго мирились. А затем подписали договоры с районными Советами о роспуске районных властей и о создании единого городского бюджета, единой администрации и единого муниципалитета. Вместо шестисот человек теперь работают двадцать три депутата городского муниципалитета.

Но мы ни один район не упразднили, потому что есть проблемы очередей, МВД, прокуратуры, судов – это и помещения, офисы, пожарные депо и т.д. У нас шесть районных территориальных администраций мэрии города Ярославля. Нижний уровень – территориальное общественное самоуправление (ТОСы), старосты домов, улочкомы. Это те, с кем мы непосредственно контактируем в уп-

равленческих делах. Что это дало? В течение двенадцати лет моей работы мы ни разу не сорвались с выплатой зарплаты. Правда, года четыре назад вышла небольшая задержка, но больше это не повторялось. Сегодня мы исправно обеспечиваем население теплом, газом и всем тем, что необходимо для того, чтобы нормально жить и работать. И еще занимаемся бюджетом развития. За счет прироста объемов производства мы имеем доходы для того, чтобы покупать транспорт, строить и благоустраивать город, развивать медицину, приобретать оборудование, хотя и не в таких масштабах, которые решили бы все.

В одном из существующих сегодня определений под гражданским обществом понимается общественное устройство, которое является благоприятным для развития человеческой личности и самостоятельных общественных ассоциаций, уважающих законы государства, права человека, умеющих и желающих влиять на эти законы. Соответственно, у населения имеется конституционное право на создание объединений, участие в местном самоуправлении и общественном контроле за исполнительной и представительной властью. На обеспечение этих прав и нацелена наша работа. Главное в ней – оживление деятельности ТОСов, ко-

торые трактуются как самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования и как особая форма их участия в местном самоуправлении.

В Уставе города Ярославля содержатся положения об организации территориального общественного самоуправления. Издано постановление мэра, утверждающее примерный устав территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление. Постановление мэра «О реализации статьи 35 Устава города Ярославля» устанавливает процедуру регистрации устава территории, где действует территориальное общественное самоуправление. При этом некоторые положения территориального общественного самоуправления в нашем городе отличаются от тех, которые есть в других городах. Подчеркну, территория деятельности ТОСа – это часть единой городской территории, на которую распространяется действие Устава города, а избранный жителями данной территории орган – комитет общественного самоуправления – является первичным элементом системы городского самоуправления, так как он выступает от имени всех жителей данной территории.

Органы территориального общественного самоуправления в Ярославле не обладают статусом юриди-

ческого лица, так как являются частью единой системы городского самоуправления, а расходы на реализацию инициатив граждан, предусматриваемые ежегодно в планах работы органов ТОС, финансируются в основном из единого городского бюджета — через территориальные администрации шести районов города Ярославля.

В девяностых годах у нас были комитеты общественного самоуправления со статусом юридического лица. Этот статус приводил к одному и тому же явлению — к незаконному бизнесу. Все почему-то считают, что если сделать комитет общественного самоуправления юридическим лицом, спонсоры сразу же побегут отдавать свои деньги общественникам. Однако многие мои коллеги подтвердят, что сегодня спонсоры действуют только в рамках благотворительной помощи, которая позволяет им отчитаться о потраченных средствах перед акционерными обществами.

Мы проследили, как в микрорайонах собираются средства и хотят ли люди, работающие в комитете, управлять этими средствами на уровне жилищного хозяйства. В общем-то, все хотят заткнуть дыры, но никто не хочет отвечать за свои действия. Значит, отвечать за все — и деньгами, и головой — приходится исполнительным органам власти. Конечно, мы должны работать, как говорится, и на общественных началах. При этом мы постоянно контактируем с председателями комитетов. Главы администраций также их регулярно собирают. Есть планы работы. На уровне города создан отдел по работе с общественностью. Кстати, недавно было решено изменить некоторые функции администраций районов и увеличить число людей, занимающихся связями с общественностью.

То, что мы здесь сегодня собрались, означает если не финал местного самоуправления в России, то, по крайней мере, его апогей. Дальше мы, видимо, будем все-таки опускаться вниз. Плакать по этому поводу я не буду. Хочу отметить, что в развитии комитетов общественного самоуправления наблюдается определенный рост. Сегодня в городе действуют три-четыре комитета общественного самоуправления, которые охватывают примерно 39% жителей. Почему только 39%? Потому что с ТОСами в нынешних условиях можно работать только в том случае, если благоустроена территория, если жилой фонд такой, как, например, в

Дубне, — относительно новый, не требующий вложения больших денег. У нас же есть территории, которые мы получили от ведомств, — с разорванными теплосетями, заброшенными дорогами, аварийным жилым фондом, общежитиями казарменного типа. Вот где одни проблемы. Там людей объединить нельзя: они собирают все эти проблемы и выливают их на мэра — хоть с работы беги. Нужно иметь в виду, что успехи нарабатываются постепенно. И средства на реформу ЖКХ, которые идут от населения, надо потихоньку подтягивать, убеждая людей в том, что они расходуются непосредственно на улучшение их жизни. А вот если мы найдем деньги в бюджете на ремонт аварийного жилья, жители будут нас поддерживать.



Чем сейчас заняты наши ТОСы? Безусловно, главным направлением их деятельности является взаимодействием с жилищно-коммунальными службами по эксплуатации жилого фонда. ДЭЗы обязаны работать с комитетами общественного самоуправления, с улочкомами, со старостами домов. Укрепляя аппарат на этом уровне, мы приучаем чиновников взаимодействовать с общественностью. Честно говоря, создавая все это, мы как бы пробуждаем инициативу людей в плане обеспечения большего контроля за нашей деятельностью. Но другого не дано, если мы действительно хотим создать реальное территориальное общественное самоуправление.

В заключение хотел бы сказать следующее: то, что сегодня нарабатывается в области разграничения полномочий, нужно обязательно довести до

конца. Мы запутались. Нам дали государственные функции, но их могут в любой момент отобрать. Надо эти функции закрепить в законе.

И еще об одном. Сегодня улаживание спора между мэрами областных центров и губернаторами не самоцель. Причина этого спора кроется не только в их личностях. Причина в том, что субъектам Федерации даны такие полномочия, которые ни в чем их не ограничивают. Чтобы создать нормальную финансовую основу для каждого муниципалитета, у губернаторов должна быть ответственность. Они обязаны обеспечить нужды местного самоуправления, а потом уже решать все остальные проблемы. Пока же получается так: губернатор обеспечит, если захочет. В результате начинается драка.

Пересаживать мэра в исполнительную власть менеджером или кем-то еще, чтобы утихомирить дерущихся, — это тоже ошибка. Вы учтите, пожалуйста, менталитет наших жителей. К примеру, избрали мэра. К нему идут люди по всем вопросам, связанным со здравоохранением, спортом, жильем и т.д. Есть ответы? Приходится их искать. Если речь идет о менеджере, то он будет все делать «от сих до сих». Будет ли он принимать население по личным вопросам? Если он наемный работник, то прием граждан ему ни к чему. Он все равно ничего ответить не сможет, а лишь перевернет стрелки на представительный орган или на главу местного самоуправления. Значит, нужен не менеджер, а глава местного самоуправления.

