



В апреле этого года по инициативе Мэрии Москвы и депутатов Государственной Думы был проведен «круглый стол», посвященный особенностям правового регулирования местного самоуправления в городах федерального значения. С основным докладом на нем выступил Мэр Москвы Юрий Лужков. Ниже публикуются тезисы его выступления. Этим материалом мы продолжаем обсуждение проблем местного самоуправления (см. №№ 9–12 за 2001 и 1, 3, 4 за 2002 год).

СТОЛИЧНЫЙ ВАРИАНТ

**ЮРИЙ ЛУЖКОВ,
Мэр Москвы**

1. Руководство города придает большое значение проведению такого «круглого стола» с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания, представителей федеральных органов исполнительной власти, администрации и Законодательного собрания Санкт-Петербурга, депутатов Московской городской Думы.

Мы благодарны депутатам Государственной Думы за их участие в нашей совместной инициативе по проведению «круглого стола» и полностью ее поддерживаем, так как вопросы, связанные с развитием местного самоуправления, являются

сегодня важнейшими для города, для его будущего. Мы в очередной раз по требованию федерального законодателя вынуждены реформировать систему управления в городе.

Вместе с тем в **федеральном законодательстве о местном самоуправлении особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге изложены недостаточно четко (в том числе содержится множество противоречий в финансовом законодательстве)**, в то время как без учета этих особенностей невозможно успешное функционирование системы городского управления, осно-

ванной на эффективном и целесообразном распределении полномочий между органами государственной власти Москвы и органами местного самоуправления.

Поэтому мы и собрались здесь для того, чтобы поделиться опытом, обсудить, какой путь дальнейшего развития самоуправления в наших городах выбрать с учетом тех непростых особенностей, о которых сегодня пойдет речь. Совместно с представителями Санкт-Петербурга мы разработали и предлагаем на обсуждение проект нового федерального закона «Об особенностях организации местного самоуправления в городах федерального значения».

Действующая система управления в городе

2. Москва – особый город. Это крупнейший мегаполис нашей страны, выполняющий столичные функции и в то же время являющийся субъектом Федерации. Уникальность Москвы выражена и экономической, и политической значимостью. Ее экономический потенциал настолько высок, что она дает около 40% бюджетных поступлений России.

В сложной политической и экономической ситуации городу нужно жить и развиваться. Система управления городом должна обеспечивать эти процессы, сохраняя целостность и единство городского хозяйства. Принятая в 1991 г. структура управления городом в рамках задаваемых целей отвечала, как мы полагаем, этим требованиям. При этом непрерывно шел процесс адаптации и стабилизации всех звеньев управления, устранялось дублирование функций и создавались новые необходимые структурные подразделения, то есть постоянно совершенствовалась структура управления.

3. Постепенность и осторожность стали нашими принципами в этом деле. На первом этапе важно было заменить систему советов, не способную реально функционировать без постоянной партийной опеки.

Для создания иной модели нам в начале 90-х годов пришлось сконцентрировать власть на уровне города. В новые территориальные структуры – муниципальные округа сначала передавались лишь незначительные полномочия. В тех условиях это было оправданно, поскольку к руководству в них пришли люди, которые себя еще не показали. Не была отработана и законодательная база новых властных органов. И потому уже начиная с 1992 г. городские власти стали разрабатывать и принимать нормативные документы, устанавливающие полномочия префектур, супрефектов и администраций муниципальных округов.

В 1995 г. был принят Устав Моск-

вы (основной закон города), устанавливающий двойной статус городских органов власти – как органов государственной власти и органов местного самоуправления, а районные Управы стали органами власти, выполняющими функции органов местного самоуправления. Сделано это было с учетом потребностей Москвы, а также опыта развития столиц европейских государств. И мы по этому пути развивались вплоть до прошлого года.

Для нас было важно приблизить власть к населению. Руководством города была поставлена задача – передать территориям все то, что они могут сделать лучше, эффективнее и дешевле, чем городские структуры.

На протяжении десятилетия мне часто говорили, что создание 125 районов – это слишком много для города, советовали сократить их число, но моя позиция заключалась в том, чтобы органы власти были в «шаговой доступности» от жителя, чтобы он мог прийти на прием лично к руководителю района и его служб. Эта линия строго выполнялась.

Еще раз хочу подчеркнуть: мы действовали постепенно. К примеру, сначала передавали в ведение районов внутридворовые территории, затем территории за пределами дворов, поручили решать вопросы сохранения жилого фонда, другие важные вопросы социальной сферы. Постепенно на уровень районов стали передаваться и некоторые финансовые ресурсы, объем которых постоянно увеличивается. Вначале казна районов составляла 0,5% от городского бюджета, сейчас уже более 3%, в дальнейшем этот объем увеличится (при условии передачи соответствующих полномочий).

Пять лет назад вместо администраций супрефектов были созданы совершенно новые структуры – районные Управы, включающие в себя администрации районов и районные Собрания. Их положение в системе городского устройства и полномочия были закреп-

лены законодательно. Управы, которые за четыре года стали функционировать как самостоятельные органы, по сути, и **являлись прообразом органов местного самоуправления.**

Здесь мы не спешили, чтобы не повторить печальный опыт прежних советов, которые в какой-то степени опорочили саму идею самоуправления, и чтобы не делать тех ошибок, которые были допущены во многих регионах России. За примерами, думаю, ходить далеко не надо. Один Владивосток чего стоит, по телевизору мы постоянно видим сюжеты об отключении населенных пунктов от электроэнергии за неуплату. И это все плоды работы местного самоуправления.

Мы пошли другим путем. Не методом проб и ошибок, а путем наращивания потенциала районного звена, воспитания кадров. Мы постепенно трансформировали районную власть в органы местного самоуправления. **Уже сегодня в районной Управе сосредоточена не только исполнительная, но и представительная власть в лице районных Собраний.** И здесь мы действовали постепенно. Сначала советники районных Собраний избирались на два года. Когда мы увидели, что этот институт себя оправдал, в 1999 г. срок их полномочий был увеличен до четырех лет. В советники избраны люди, действительно болеющие за дело, за судьбу своего микрорайона. Они решают вопросы, связанные с каждодневными заботами жителей, активно участвуют в организации благоустройства территорий районов и приемки объектов в рамках городских программ, в том числе и такой известной, как «Мой двор, мой подъезд», в решении других вопросов социальной сферы, в работе с населением, реформе жилищно-коммунального хозяйства.

Институт советников стал новым шагом в поэтапном развитии местного самоуправления.

4. Сегодня можно с уверенностью



сказать, что система управления, сложившаяся в городе десять лет назад, доказала свою эффективность и объективно не требует резких изменений в угоду формальному соответствию Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Поэтому наша позиция состоит в том, чтобы не подстраиваться под законы, которые разрушают уже созданную систему управления, а развивать положения федерального законодательства с учетом реально сложившейся ситуации. Тем более, что Конституция требует учитывать местные традиции, особенности. Можно утверждать, что это требование Конституции в действующем федеральном законодательстве не работает: нет ни одной нормы, учитывающей местные особенности и традиции.

5. Мы полагаем, что слепая реализация нынешней модели правового регулирования местного самоуправления, предписанная нам федеральным законодательством, приведет к фактической утрате управляемости городом.

В отечественном праве к числу местных органов власти традиционно относились представительные и исполнительные органы краев и областей. Российское законодательство 90-х годов вывело края и области из системы местного управления, придав им в известных политических целях качества субъектов Федерации, в то время как сами местные органы были выведены за пределы государственного механизма. Невозможно дать скольконибудь вразумительный ответ на вопрос о том, почему, например,

краевая администрация является органом государственного управления, а аналогичная ей по сути городская или районная администрация таким органом не является. **В итоге получилось, что российское государство заканчивается на крае, области, а далее начинается нечто непонятное.** Произошло отождествление государственной и негосударственной форм местного самоуправления, а также абсолютизация определенных самоуправленческих начал, реально функционирующих на уровне улицы, дома, микрорайона, и их распространение на систему местного самоуправления в целом.

6. Современное государство эффективной демократии должно в той или иной форме присутствовать на всех уровнях своего административно-территориального деления, а не заканчиваться на уровне субъекта Федерации. Уверен, что местное самоуправление будет наиболее эффективно работать там, где оно по-прежнему воспринимается как некая составляющая властной вертикали и где налажен нормальный деловой контакт со структурами государственной власти.

Мы на практике знаем, что гражданин в постсоветском обществе без власти обойтись не может. Со своим проблемами и нуждами он идет прежде всего во властные структуры. Для него важно, чтобы эта власть была властной, действенной, а не красивой ширмой демократических принципов. Нам неясно сегодня, как сможет государственная власть защитить гражданина, если органы местного самоуправления в силу разных причин не реша-

ют какие-то вопросы, с которыми он к ним обращается. По федеральному законодательству получается, что на местные власти можно воздействовать только через суд. Население не понимает такой власти, на которую можно влиять только через суд, а не путем обращений в вышестоящие органы.

Кроме того, учитывая большой объем работы судов, можно предположить, что судиться гражданин будет годами. Независимость местного самоуправления от государственной власти оборачивается в наших условиях независимостью от населения, в интересах которого оно призвано действовать. **Выходит, что создаваемые органы самоуправления вообще ни перед кем не несут ответственности – ни перед государством, ни перед гражданином.** Кроме того, отсутствует реальный механизм отзыва нерадивых руководителей. Убежден, что в этом деле без применения административного ресурса не обойтись.

Сегодня же в соответствии со статьей 12 Конституции России установлено, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти». Иначе говоря, **у нас местное самоуправление отделено от государства, как и церковь.** И, надо сказать, в этом есть изрядная доля правды, только правды горькой. Местное самоуправление в последние годы до того отделилось от государства, что наши города и поселки живут по неким мистическим законам – без средств к существованию, но с громадными обязательствами перед людьми.

Мы этого допустить в Москве не можем.

Реформа местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством: позиция Правительства Москвы

7. Не вижу смысла сегодня обсуждать теоретические, академические вопросы организации местного са-

моуправления в Российской Федерации в целом, хотя и по этим проблемам я, как член Государственно-

го Совета, выступал не раз. Предлагаю сосредоточиться на особенностях Москвы и Санкт-Петербурга.



Мы планировали и далее постепенно совершенствовать нашу систему управления, однако, как всем хорошо известно, Верховный Суд в 2001 г. определил районные органы власти Москвы как органы местного самоуправления. Такой подход вызвал у нас озабоченность. Прежде всего, неясно, почему суд за нас решает, где и как создавать органы местного самоуправления.

Вместе с тем мы понимаем, что необходимо следовать федеральному законодательству, и разработали свои предложения, как это лучше сделать для города, не нанеся вред единству и целостности городского хозяйства.

8. Если мы внимательно проанализируем Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления, в особенности статью 6, определяющую предметы ведения органов местного самоуправления, то приходим к выводу, что из 30 так называемых вопросов местного значения 26 могут решаться только как общегородские и ни при каких обстоятельствах не могут быть переданы на иной уровень.

На практике довольно сложно выделить сугубо местные функции, поскольку многие функции, выполняемые органами местного самоуправления, являются основными и для органов государственной власти субъектов Федерации, тем более для таких городов, как Санкт-Петербург и Москва, где исторически сложились единые инженерная, топливная и транспортная инфраструктуры, единые системы образования, здравоохранения, социальной защиты.

Реализуемые муниципальными органами полномочия имеют местное значение лишь в том плане, что они осуществляются на конкретной территории. На деле же большинство решаемых местными властями вопросов есть лишь продолжение на определенной территории государственной политики в конкретных сферах.

9. Поэтому в новой редакции Устава и разработанных нами проектах городских законов заложен принцип, что за органами местного самоуправления закрепляются лишь те полномочия, которые без ущерба

для целостности городского хозяйства могут успешно ими решаться. Нас могут упрекнуть, что этих полномочий не так много. Да, их действительно не много. Но можно ли передавать больше полномочий при таком «демократичном» федеральном законодательстве? Нет и нет.

Убежден, **переданные органам местного самоуправления с городского уровня государственные полномочия должны осуществляться под контролем города.** Ведь мы же под выполнение этих полномочий будем передавать и финансовые ресурсы. Полагаю, что мы должны иметь возможность эффективно воздействовать на органы местного самоуправления, в том числе **иметь право отмены неправомερных и нерациональных решений этих органов,** иначе под угрозой будут поставлены многие общегородские программы развития, единство городского хозяйственного механизма в целом. **Необходимо как можно скорее закрепить эти положения в федеральном законодательстве.**

Мы пошли по пути, когда наиболее сложные и важные вопросы, связанные с жизнеобеспечением горожанина, передаются на места как государственные полномочия. И опять-таки начинать надо с того, что Управы сегодня уже освоили. Дальше, уверен, таких полномочий будет больше.

10. **Финансы – это основной на сегодня вопрос организации местного самоуправления.**

Как я уже отмечал, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечислено три десятка вопросов, относящихся к предметам ведения местного самоуправления. Тут и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, и содержание жилищного фонда, и содержание и развитие муниципальных учреждений образования, и охрана общественного порядка, и организация транспортного обслуживания, и торговля, и бытовое обслуживание. Охрана памятников, наконец.

Европейская хартия местного са-

моуправления, которая была ратифицирована Российской Федерацией в 1998 г. (следовательно, мы должны руководствоваться ее положениями), говорит о соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям. Подчеркну, в этом документе ни слова нет о бюджетах, речь идет только о финансовых ресурсах.

Российское же законодательство не учитывает данный принцип. Федеральное законодательство отдельно решает вопросы полномочий органов местного самоуправления и вопрос наполнения местных бюджетов. Создается впечатление, что объем обязательств местного самоуправления перед населением и объем финансовых средств, выделяемых ему из национального дохода страны, никак не связаны между собой.

Кроме того, в соответствии с нашей практикой, ставшей плохой традицией, **федеральное законодательство о порядке и источниках формирования местных бюджетов крайне запутано.** Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Налоговый и Бюджетный кодексы устанавливают разные источники и объемы средств, направляемых в местные бюджеты. Ежегодно принимаемый федеральный бюджет также постоянно меняет нормативы отчислений в региональные и местные бюджеты от федеральных налогов.

Здесь возникают две проблемы: как определять источники и объемы финансовых ресурсов, передаваемых в районы, и механизм контроля за ними.

Если сегодня в Москве слепо следовать федеральному законодательству, то у нас органы местного самоуправления окажутся свободными от любых обязательств (о причинах этого сказано выше) и при этом будут купаться в деньгах, так как передаваемые им финансовые ресурсы (в соответствии с федеральным законодательством) будут значительно превышать средства, необходимые на выполнение их полномочий. Такова опять же специфика нашего города. По нашим оценкам,



сегодня эта разница может составлять 10–15 млрд. руб. в год. И расходование этих средств окажется бесконтрольным. Ясно, что это не в интересах москвичей.

Как уже отмечалось, чтобы задействовать органы местного самоуправления в проведении единой городской политики, необходимо будет передавать им дополнительно

отдельные государственные полномочия, что также должно сопровождаться передачей в районы и дополнительных финансовых ресурсов из городского бюджета. Итак, городской бюджет должен лишиться немалых средств, передаваемых в местные бюджеты (оставляя за собой решение дорогостоящих и важных для города задач – дороги, транс-

порт, жилье, энергетика, тепло-водообеспечение и др.), и, кроме того, должен выделять деньги тем же органам местного самоуправления для осуществления передаваемых им государственных полномочий.

Такой подход для города, конечно, разорителен и нами принят быть не может.

Действия, предпринимаемые по реализации требований федерального законодательства

11. В прошлом году были внесены изменения в Устав города. В новой редакции Устава вопросы организации местного самоуправления приведены в полное соответствие требованиям федерального законодательства. На этой основе начата работа по созданию городской законодательной базы местного самоуправления.

Предстоит принять еще множество законов: об организации местного самоуправления в городе Москве (проект уже внесен в Московскую городскую Думу и одобрен в первом чтении), о порядке передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, о порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований и ряд других.

Частое изменение и противоречивость федеральных законов будут создавать постоянную угрозу устойчивости управления в Москве. Вся наша работа по филигранному регулированию местного самоуправления может оказаться проведенной впустую.

12. Поэтому мы и ставим вопрос о необходимости законодательного закрепления особенностей организации местного самоуправления в таких городах, как Москва и Санкт-Петербург.

Эти особенности должны регулироваться федеральным законодательством, но его сегодня не суще-

ствует. Мы можем пойти по пути опережающего создания собственного законодательства, но у нас нет гарантий, что завтра на федеральном уровне не будет вновь принят закон, который опять заставит нас пересматривать всю систему управления городом. Находиться постоянно в состоянии эксперимента невозможно.

Именно с этим и связана разработка проекта федерального закона об особенностях организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге. Рабочая группа более года исследовала практический опыт организации местного самоуправления как в крупных городах Российской Федерации, так и за рубежом. В разработанном проекте сделана попытка дать решение проблем, недостаточно полно урегулированных в действующих федеральных законах.

Результат этой работы перед вами. Назову основные положения проекта.

Гарантии прав местного самоуправления. Базовые ценности, составляющие саму суть местного самоуправления, остаются без изменений и в городах федерального значения. Органы местного самоуправления избираются населением, обладают собственными предметами ведения, имеют местные бюджеты.

Территориальная основа местного самоуправления определяется законами городов федерального значения. Местное самоуправление

осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях.

Система органов местного самоуправления определяется законами городов федерального значения с учетом исторических и иных местных традиций. При этом устанавливается единое название и структура органов местного самоуправления, единые сроки полномочий, единый статус депутатов представительных органов местного самоуправления, работающих только на общественных началах.

Финансово-экономическая основа органов местного самоуправления в городах федерального значения должна определяться законами городов федерального значения. Речь идет об источниках, объемах и порядке формирования местных бюджетов, порядке формирования муниципальной собственности, контроле за использованием органами местного самоуправления финансовых и материальных ресурсов, переданных им для осуществления государственных полномочий.

Мы будем благодарны за любые конструктивные предложения, направленные на улучшение законопроекта.

Мы считаем, что города федерального значения сами могут и должны регулировать вопросы своей городской жизни.

