

УДК 94(470.62):63

UDC 94(470.62):63

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ  
ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИИ (1993-1999 гг.)****INSTITUTIONAL AND FINANCIAL  
FRAMEWORK OF THE LOCAL  
GOVERNMENTS IN RUSSIA (1993-1999)**

Кононов Олег Игоревич  
соискатель  
*НИИ истории, экономики и права, Москва, Россия*

Kononov Oleg Igorevich  
applicant for degree  
*Research Institute of History, Economics and Law,  
Moscow, Russia*

В статье исследуются основные черты  
модернизации системы местного самоуправления  
России в 1993-1999 гг. в свете конституционной  
реформы 1993 года

The main features of the modernization of the local  
government system of Russia in 1993-1999 in the light  
of the constitutional reform of 1993

Ключевые слова: МЕСТНОЕ  
САМОУПРАВЛЕНИЕ, КОНСТИТУЦИОННАЯ  
РЕФОРМА, ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Keywords: LOCAL GOVERNMENT,  
CONSTITUTIONAL REFORM, POLITICAL  
PROCESS

В СССР система управления строилась на принципе народовластия, в частности, находившем выражение в системе Советов, обладавших «двойственной природой», выступавших и в роли органа государственной власти, и в роли органа самоуправления [1]. За Светами закреплялись важные полномочия в государственной и общественной сферах. Они наделялись законодательными и контролирующими функциями. Впрочем, большинство из декларируемых полномочий оставались на бумаге, не имея реального наполнения в государственной и политической практике. В реальности Советы подменялись исполнительными органами, которые и осуществляли управление на местах. Зачастую сессии Советов рассматривалась как формальная процедура прохождения проектов решений, подготовленных исполнительными комитетами. По сути, Советы механически «оформляли» своими решениями партийные директивы и исполкомовские проекты путем единогласного голосования [2].

Золотой час в истории Советов наступил после перехода к масштабной политической реформе в рамках «перестройки», превратившей их в арену острых дискуссий, существенно усилившей их общественно-политическое влияние. В конечном счете, углубление реформ потребовало изменения системы местных органов власти, что и

произошло 6 июля 1991 г. когда был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». В соответствии с ним, местные Советы и администрации наделялись собственной компетенцией, которая могла быть изменена только законом. Однако после падения СССР, по мере усиления вертикали исполнительной власти, в начале 90-х гг. возникли условия для постепенного упразднения прежней советской системы и ее замены другими представительными органами, более соответствующими духу времени [3].

К сожалению, в 1993г. конфликт различных ветвей власти привел, по сути, к «силовому» решению вопроса о местном самоуправлении. При этом серия указов Президента РФ по вопросам местного самоуправления в конце 1993 г. заложила основы системы, обеспечивавшей очевидный приоритет местной администрации над представительными органами. Заметим, что такой ход реформ, очевидно, противоречил европейским нормам организации местного самоуправления, поскольку Европейская Хартия о местном самоуправлении зафиксировала (ст.3), что право на местное самоуправление «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами» [4].

В целом, особенно на уровне субъектов федерации, местное самоуправление фактически было ликвидировано. Губернаторы не были предрасположены рассматривать местное самоуправление как важный институт гражданского общества, блокировали связанные с местным самоуправлением общественные инициативы.

В частности, об этом свидетельствует открытое письмо координационного Совета Краснодарской краевой общественно-политической организации «Отечество» главе администрации края Харитонову Е.М. «Предложение о встрече не услышано?»: «В Ваш адрес

15 августа переданы предложения, касающиеся проектов «Положения об основах организации местного самоуправления» и «Положения о выборах в представительные органы местного самоуправления...». Координационный Совет «Отечества» подчеркнул: проекты этих положений содержат массу нарушений Конституции РФ, Государственного устава края и не могут быть даже положены в основу. «Отечество» предложило свой вариант Положений, в котором выдерживались требования Конституции РФ о разделении властей и об участии народа в осуществлении властных функций» [5].

Попытка преодолеть диктат исполнительной власти и обеспечить реальное народовластие была предпринята в 1995 году в связи с принятием закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в котором закладывался принцип преобладания представительной власти над исполнительной, обязанной подчиняться решениям и подвергаться контролю со стороны создаваемых представительных органов.

Однако на деле реализация норм закона, как и конституционных основ самоуправления, определенных в 1993 году, оказалась весьма противоречивой. Практически изначально выявилась масса нерешенных вопросов. В частности, принципиальное значение приобрел вопрос о принятии уставных муниципальных документов.

Как показала политическая практика, качество документов, принимавшихся на местах, зачастую являлось неудовлетворительным. В целом ряде случаев специалисты указывали на правовую недоработку действующих уставов муниципальных образований, а в ряде случаев и прямое их расхождение с федеральным и региональным законодательством.

Так, например, в статье И.Глазунова «Дума против прокурора» отмечался факт принятия городской думой г. Кропоткина решения

(вступило в силу с 27 марта 1996 г.) о проведении выборов главы администрации города не в декабре (как постановило Законодательное собрание края), а 16 июня 1996 г., то есть в день выборов Президента РФ» [6].

В свою очередь, несколько позднее прокуратура г. Краснодара внесла протест на решение городской думы о том, что главой местного самоуправления может быть избран любой гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет и не старше 60 лет, имеющий высшее образование и проживающий в городе не менее пяти лет. Прокурор отметил, что «это противоречит федеральному закону, который предусматривает нижний возрастной предел 21 год и проживание в данном городе не менее одного года. О верхнем возрастном пределе и образовании там ничего не говорится» [7].

Следствием несоответствия многих уставных документов требованиям закона стало то, что федеральные органы отказывали многим муниципальным образованиям в необходимой государственной регистрации их уставов. Так, в Южном федеральном округе ее в свое время не прошло 35 % муниципальных образований [8].

В целом, федеральный закон 1995 года в ст. 15 определил исключительную компетенцию представительного органа местного самоуправления. По сути, в компетенции представительного органа находились важнейшие вопросы местного самоуправления и контроль за действием органов самоуправления.

Однако в ряде случаев установление такого контроля приводило к негативным результатам. Так, в интервью краснодарского мэра отмечалось: «Теперь о выборах глав администрации. Городская Дума рассматривала Устав Краснодара, я его даже назвал конституцией города. И вот странно, депутаты сконцентрировали свое внимание на положении о выборах мэра. Давай же скорее выбирать! Послушайте, говорю, восемь

месяцев назад вы за меня проголосовали, а теперь давай нового? Поэтому считаю, что главы администраций стали заложниками этого закона» [9].

Наряду с этим, депутаты часто понимали норму закона в которой говорилось о контроле за действием исполнительных органов местного самоуправления буквально, устраивая зачастую слежку за каждым действием и шагом должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления, и считали своей обязанностью посещать мероприятия исполнительной власти, присутствовать на каждом совещании, внезапно появляться в исполнительных органах с разнообразными вопросами, претензиями и жалобами.

Естественно, местные администрации нередко активно блокировали депутатскую активность. В новых условиях на передний план все более выходил вопрос о депутатской этике. Так, Алексеев И.А. отмечал: «В законе Краснодарского края от 4 августа 1995 г. №12-КЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Краснодарском крае» в ст. 9 указано: «Депутат представительного органа местного самоуправления обязан соблюдать правила депутатской этики, утверждаемые представительным органом местного самоуправления. Ответственность за нарушение депутатом указанных правил устанавливается представительным органом местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством». Какую же ответственность за нарушения депутатской этики несет депутат представительного органа местного самоуправления? В соответствии со статьей 53 Регламента городской Думы Краснодара «выступающий в Думе не в праве нарушать правила депутатской этики, употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб достоинству депутатов Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям, вносить предложения, заведомо нарушающие

права граждан и действующее законодательство. В случае нарушения указанных правил председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего заседания» [10].

Наиболее эффективным инструментом воздействия властей субъектов федерации на органы местного самоуправления с середины 1990-х годов стали бюджетная и налоговая политика, в конечном счете, прямо затрагивавшие основную массу россиян.

Например, в г. Волгограде за 1994-1995 гг. практически ни разу не удалось изменить нормативы в пользу города при принятии областного бюджета. В результате за 1996 год на 50 % сократились объемы, направляемые на капитальное строительство. Положение усугубил тот факт, что, если прежде крупные проблемы развития города, в том числе экологические, транспортные, обеспечения водой решались за счет средств республиканского бюджета, то с 1995 года - только за счет местного. В то же время удельный вес налогов в общей сумме доходов г. Волгограда вырос с 81 % в 1993 году до 96 % в 1995 году. В общей сумме налоговых поступлений преобладали регулируемые налоги: налог на прибыль и подоходный налог (80 % всех поступлений), что отражало финансовую зависимость местных органов от федеральных, так как органы государственной власти устанавливали ставки налогов и контролировали их распределение. Соответственно, во второй половине 1990-х годов городская администрация уделяла особое внимание зарабатыванию средств, используя такие источники поступлений, как плата за землю, введение местных налогов и платежей, что позволило частично компенсировать уменьшение доходов по другим статьям [11].

Имеющийся в распоряжении автора материал позволяет сделать вывод о том, что основная часть муниципальных образований была не в состоянии обеспечить финансирование даже минимальных расходов

реально существующей социальной сферы, систем жизнеобеспечения. Согласно действующему законодательству расходы местных бюджетов состоят из текущих расходов и расходов развития. Но с 1992 года по 1999 год бюджет развития как бы перестал существовать вообще - доля капитальных вложений снизилась в среднем с 7% доходной части бюджетов в 1992 году до 2% в 1997 году. Таким образом, фактически муниципальные образования в это время не имели возможности не только управлять ситуацией, но даже и удерживать эту ситуацию под контролем сколько-нибудь продолжительное время.

В целом по России финансы местного самоуправления, в основе которых лежали местные бюджеты, находились во все более бедственном, непрерывно ухудшающемся положении. Так, задолженность местных бюджетов на конец года в 1994 году составляла 12,4%, в 1995 г. - 16,8%, в 1996 г. - 32,1%, в 1997 г. - 48,4%. Дефицит местных бюджетов еще в 1994-1995 годах в среднем по муниципальным образованиям достиг 35%. Заемные средства или кредиты, используемые органами местного самоуправления на покрытие расходов текущего содержания, к концу 1997 года составили в среднем 3% от доходной части бюджетов. Следствием этого положения явились постоянные задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, систематическое недофинансирование учреждений здравоохранения, образования, культуры, предприятий жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и так далее.

Итак, основные статьи затрат местного самоуправления - транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита – в 1990-е годы стали составлять практически все расходы (94%) муниципальных бюджетов. Эти статьи определяли только текущее содержание муниципального образования. При этом порядка 20 % всех расходов бюджета составляла только заработная плата. Если говорить

о такой важной статье расходов, которая действительно серьезно беспокоила и муниципальные образования, и региональные, и федеральные власти, как выплата заработной платы бюджетникам, следует признать, что по муниципальным образованиям основную долю в зарплате составляла заработная плата работникам сферы образования. Она составляла 11 % всех расходов бюджета. Еще 5,5 % приходилось на зарплату врачей [12].

Для снятия напряженности в особенно неблагоприятных регионах с 1994 года федеральный центр внедрил систему «выравнивания» с помощью созданного фонда поддержки регионов. Однако эта система затронула только два уровня межбюджетных отношений: уровень федеральный и уровень субъектов Федерации. До третьего уровня – муниципальных бюджетов, система выравнивания или регулирования так и не дошла. Поэтому для муниципальных образований все замкнулось на субъективном факторе. Все зависело от того, кто из глав и как сможет договориться с администрацией субъекта Федерации.

Серьезным недостатком механизма субсидий, трансфертов являлось и то, что он не учитывал накопленный территорией потенциал и эффективность его использования. В результате, по информации депутата Государственной Думы России Н. Гончара, «в целом ряде случаев получается, что среднедушевой доход населения в регионах, получающих трансферты, оказывается выше не только среднедушевого бюджетного дохода по России в целом, но и по тем регионам, которые трансфертов не получают» [13].

В целом, межбюджетные отношения в 1990-е гг. оказались как бы «перекошенными». Губернаторы в Совете Федерации возмущались тем, что центр «забирает» в бюджет до 40 % консолидированного российского налога. Однако они же считали нормальным, что в областной бюджет уходило до 60 % всех средств, обходя при этом бюджеты муниципальных



образований. Роковую роль в этой связи играла сложившаяся практика межбюджетных отношений, которая практически во всех регионах развивалась весьма драматично. В рамках существовавшей законодательной базы местное самоуправление ничего не могло противопоставить губернатору. Совершенно произвольно он мог сделать на территории субъекта Федерации одно муниципальное образование богаче по уровню бюджетной обеспеченности, чем другое. Причем, дотационное муниципальное образование могло жить лучше, чем донор, за счет которого жил порой и сам субъект Федерации.

Бюджетная ситуация любого муниципального образования стала представлять собой совершенно искусственную вещь, не зависевшую ни от каких объективных причин. Зависела она только от субъективных взаимоотношений губернатора и главы местного самоуправления, а также от того, какая карта разыгрывалась в текущий момент, к примеру, в ходе выборов. Во многих регионах «бюджетные игры» стали, как правило, важнейшим инструментом именно политических предвыборных кампаний.

Решению этой проблемы был призван помочь, принятый в 1997г. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [14]. Однако свою роль он сыграть не смог. Еще подписывая закон, Президент РФ обращал внимание на его несовершенство. Однако свое совершенно неподготовленное, поспешное решение он обосновывал необходимостью дать хотя бы минимальные правовые гарантии финансовой обеспеченности муниципальным образованиям.

В целом, подводя итоги статьи, следует признать, что для реформаторов 1990-х годов насущная необходимость формирования системы местного самоуправления сомнений не вызывала. Однако особенность этой стадии формирования органов местного самоуправления заключалась в том, что она протекала на фоне реальной федерализации

страны, повышения политического значения регионов. В данной связи процесс становления органов местного самоуправления шел сложно. Во многих субъектах федерации появились свои нормативные документы, дополнявшие федеральные законодательные акты, причем зачастую нарушавших их нормы. Весьма острой и злободневной в это время оставалась и проблема создания материально-финансовой базы местного самоуправления, что было связано, в первую очередь, с эффективностью проводимых экономических реформ.

#### Литература и источники

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 259.
2. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 293.
3. Шугрина Е.С. Вопросы функционирования представительной власти на местах// Полис. 1998. №4. С.57.
4. Европейская Хартия местного самоуправления.//Народный депутат.1993. №11. С. 56-57.
5. Вольная Кубань. 1994. 2 сентября.
6. Вольная Кубань. 1996. 10 апреля.
7. Вольная Кубань. 1996. 23 июля.
8. Доклад «Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития». Прозвучавший 22-23 октября 2002 г. на заседании Государственного совета при Президенте Российской Федерации / Официальный интернет сайт Президента РФ: President.kremlin.ru.
9. Вольная Кубань. 1995. 30 сентября.
10. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного Федерального округа) / Государственная власть и местное самоуправление. №1. 2005. С.28-32.
11. ТА Администрации Волгоградской области.
12. ТА Совета Федерации ФС РФ.
13. ТА Государственной Думы ФС РФ.
14. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №39. Ст.4464.