

78

П О Р Я Д О К

РАБОТЫ СОВЕЩАНИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР, ИХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ 22 - 23 ЯНВАРЯ 1991 ГОДА

22 ЯНВАРЯ, ВТОРНИК, 10 ЧАСОВ УТРА

(ЗАЛ ЗАСЕДАНИИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР)

- 10.00 - 10.15 ОТКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ
ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
ГОВ. ЕЛЬЦИНА Б.Н.
- 10.15 - 10.45 О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР
И ЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
ДОКЛАДЧИК ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РСФСР ПО ВОПРОСАМ РАБОТЫ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
И РАЗВИТИЮ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОВ. ЖУКОВ Г.С.
- 10.45 - 11.15 О ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И
ИХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНО-
МИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА МИНИСТРОВ РСФСР
ГОВ. СИЛАЕВА И.С.
- 11.15 - 12.00 ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ УЧАСТНИКОВ СОВЕЩАНИЯ
- 12.00 - 12.30 ПЕРЕРЫВ
- 12.30 - 14.00 ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ СОВЕЩАНИЯ
- 14.00 - 16.00 ПЕРЕРЫВ
- 16.00 - 17.30 ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ СОВЕЩАНИЯ
- 17.30 - 18.00 ПОАВЕЩЕНИЕ ИТОГОВ СОВЕЩАНИЯ
ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР
ГОВ. ЕЛЬЦИНА Б.Н.

23 ЯНВАРЯ, СРЕДА, 10 ЧАСОВ УТРА

- С 10.00 ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ (УЧАСТВУЮТ ЧЛЕНЫ СОВЕТА ФЕ-
ДЕРАЦИИ)
(ЗАЛ ЗАСЕДАНИИ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО
СОВЕТА РСФСР)
- С 10.00 ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РСФСР (УЧАСТВУЮТ ПРЕДСЕДАТЕЛИ
СОВЕТОВ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИК, ПРЕДСЕДАТЕЛИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ
КОМИТЕТОВ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ПРЕДСЕДАТЕЛИ
СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ, НЕ ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ЧЛЕНАМИ СОВЕТА
ФЕДЕРАЦИИ)
(ЗАЛ ЗАСЕДАНИИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР)

№ 3815

А Н К Е Т А

участника совещания 22-23 января 1991 года
об отношении к проблемам, стоящим перед органами
местного самоуправления

Данная анкета содержит некоторые возможные варианты решения проблем стоящих перед органами местного самоуправления (**обращаем Ваше внимание на то, что реализация некоторых вариантов возможна лишь при внесении изменений в Конституцию РСФСР**).

Перед тем, как определить свое отношение к тому или иному варианту решения проблемы, необходимо предварительно ознакомиться со всеми вариантами и (если не оговорен иной порядок ответа) обвести кружком номер того варианта, который отвечает Вашим представлениям. В случае, если ни один вариант не устраивает Вас, то необходимо против того варианта который наиболее близок Вашей позиции поставить знак "?".

Анкеты будут проанализированы и полученные результаты использованы при подготовке проекта Закона о местных органах власти.

СПАСИБО ЗА УЧАСТИЕ В ОПРОСЕ И ВЫСКАЗАННОЕ ВАМИ МНЕНИЕ.

- I Решение вопроса федеративного устройства РСФСР
(разделение власти между РСФСР и субъектами федерации)
 - 1 федеративный договор между всеми субъектами федерации (делегирование, причем равное, полномочий центру)
 - 2 Закон о федеративном устройстве (смешанное устройство федерации)
 - 3 объявление субъектами федерации только национально-государственных образований

- II Принципы разделения компетенции, собственности и финансовых средств между органами самоуправления различных уровней

- 4 по соглашению между органами самоуправления различных уровней
 - 5 по четкому разграничению в соответствии с Законом РСФСР и Постановлениями ВС РСФСР и СМ РСФСР
 - 6 по соглашению, а в случае разногласий четко в соответствии с решением вышестоящего по отношению к ним органа
- III Взаимоотношения между органами самоуправления различных уровней (вышестоящего с нижестоящим)
- 7 отмена решений нижестоящего уровня по принципу целесообразности(статья 149 Конституции РСФСР)
 - 8 отмена незаконных решений (статья 143 Конституции РСФСР)
 - 9 приостановка незаконных решений с опротестованием в суд
 - 10 надзор прокуратурой и вышестоящим Советом за незаконностью решений, приостановка и отмена судом этих решений (в том числе и связанных с превышением компетенции)
- IV Взаимоотношения внутри органа самоуправления
- внутри представительного органа (допускается два варианта ответа)
 - 11 сокращение численности Советов(за счет добровольного сложения депутатами своих полномочий и пересмотра границ округов)
 - 12 организовать на местах муниципальные(малые) Советы с делегированием части полномочий для работы в период между сессиями(данная мера до новых выборов)
 - организационное разделение властей
 - 13 упразднить Президиумы Советов и разрешить депутатам быть членами исполкома

- 14 упразднить исполком как коллегиальный орган и сделать председателя исполкома первым замом председателя Совета
- 15 упразднить исполком как коллегиальный орган и провести выборы мэров(прямые или пока на сессии) или утвердить в новом качестве действующих предисполкомов
- 16 совместить должности председателей Совета и исполкома

V Упрощение структуры органов самоуправления

- 17 упразднение Советов нижнего уровня(районы в городах, села) с заменой их на чисто исполнительные органы
- 18 низовые Советы создаются в зависимости от критериев (например: численность населения, наличие промышленности, бюджетная обеспеченность), устанавливаемых субъектами федерации и по необходимости (решения схода)
- 19 Советы создаются в поселениях, все остальные Советы обладают остаточной компетенцией
- 20 вопросы образования органов самоуправления решаются самим населением путем референдума

VI Сроки проведения реформы

- 21 все изменения приносятся немедленно
- 22 поэтапное проведение реформы с завершением к моменту выборов нового депутатского корпуса
- 23 все изменения только после проведения выборов нового депутатского корпуса

Анкета подготовлена Комитетом
ЕС РСФСР по вопросам работы
Советов народных депутатов и
развитию самоуправления

82

ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РСФСР
КОМИТЕТ ВС РСФСР ПО ВОПРОСАМ РАБОТЫ СОВЕТОВ
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ

М А Т Е Р И А Л Ы
К
СОВЕЩАНИЮ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ
СОВЕТОВ И ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ ИСХОАКОНОВ
22 - 23 января 1991 года

МОСКВА
ДОМ СОВЕТОВ РОССИИ
1991 год

СОДЕРЖАНИЕ	стр.
1. Предложения по реформе государственной власти в РСФСР.....	2
1.1. Цель и задачи реформы.....	2
1.2. Принципы реформы.....	3
1.3. Пакет законодательных актов.....	4-6
1.4. Основные этапы реформы.....	7
2. Предложения по концепции Закона о местных Советах и местном самоуправлении	8-11

1. Предложения по реформе государственной власти в РСФСР

1.1. Цель и задачи реформы

ЦЕЛЬ РЕФОРМЫ

Переход к современной модели государственной власти, обеспечивающей:

- приоритет прав и свобод граждан, равенство условий их национального развития;
- равенство всех субъектов хозяйствования, условия их эффективной деятельности;
- дееспособность государственных структур управления и самоуправления.

ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ

1. Обеспечение согласованности правовых механизмов Союза ССР и РСФСР при гарантии суверенных прав Российской Федерации.

2. Создание механизма независимой исполнительной власти в сочетании с эффективным контролем выполнения законодательных и нормативных актов в Республике.

3. Правовое и организационное обеспечение функционирования государственной и муниципальной собственности.

4. Создание планово-бюджетного и налогового механизмов, обеспечивающих организационные и материальные условия эффективной деятельности органов государственной власти и управления на каждом из уровней системы государственной власти.

5. Создание системы информационного обеспечения, гарантирующей достоверность, полноту, своевременность и доступность правовой, финансовой, статистической информации для граждан, субъектов хозяйствования, органов государственной власти и управления.

6. Обеспечение необходимого уровня профессиональной компетентности и моральных качеств руководителей и специалистов государственных органов власти и управления.

1.2. Принципы реформы

1. Целостность государственной власти в РСФСР и самостоятельность субъектов федерации.

Самостоятельность обеспечивается путем сочетания прямого действия законодательных актов РСФСР с действием региональных законодательных и нормативных актов республик в составе РСФСР, краев, областей, автономных областей и округов.

2. Сочетание государственных форм управления с самоуправлением и самоорганизацией граждан.

3. Разделение представительной, исполнительной и судебной власти.

Один из путей реализации этого принципа - раздельное формирование каждой из властей, в т.ч. прямые выборы руководителей исполнительной власти.

4. Наделение каждого уровня государственной власти (село, поселок, город, район, область, край, республика) всей полнотой прав и ответственности в рамках закрепленной законом за каждым компетенции.

5. Осуществление реформы местного самоуправления в системе и во взаимосвязи с Конституционной реформой.

6. Переход в конечном итоге к персонифицированной модели власти, сочетающей персонифицированного руководителя исполнительной власти, работоспособный (небольшой по составу) представительный орган и независимую судебную власть.

I.3. Пакет законодательных актов

Пакет законодательных актов, обеспечивающих реформу государственной власти в РСФСР (рис.1), содержит четыре группы документов:

1. Акты, определяющие статус субъектов государственной власти (село, поселок, город, район, область, край) и их взаимодействие с государственными структурами на уровне субъектов федерации и Республики в целом:

- Закон о местных Советах и местном самоуправлении;
- Закон о краевых и областных Советах (с учетом возможности становления их как субъектов федерации, превращении их представительных органов в субъектов местного законотворчества);
- Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон РСФСР), определяющий статус субъектов государственной власти.

Данная группа законов тесно связана с законами о государственном устройстве РСФСР (о субъектах федерации, высших органах власти в Республике, порядке их формирования и пр.).

2. Акты, определяющие порядок формирования и работы представительных и исполнительных органов государственной власти, обеспечивающие действенность законодательных и нормативных актов, гарантии компетентности руководителей и специалистов в органах власти:

- Дополнения и изменения к Закону (в дальнейшем новый Закон) о выборах народных депутатов местных Советов. Они должны учитывать реальную необходимость сокращения численности депутатов;
- Закон о выборах руководителей местных органов исполнительной власти. В нем следует предусмотреть различные варианты выборов (прямые, на сессиях Советов, выборщиками), учесть различные условия работы исполнительных органов в республике;
- Примерный регламент работы местных Советов;
- Закон о государственном контроле в РСФСР. Цель закона - обеспечение выполнения законодательных и нормативных актов в РСФСР. Закон должен определить формы организации исполнения законов, выявления случаев их невыполнения, мероприятия по обеспечению безусловного выполнения законов и нормативных актов. Определить ответственность руководителей и специалистов государственных органов за строгое соблюдение законов;
- Закон о государственной службе в РСФСР. Цель закона - обеспечение профессиональной компетентности руководителей и специалистов государственной власти и управления. Особое внимание в законе должно быть уделено условиям их найма, в том числе по контрактной форме, социальным гарантиям их деятельности. Закон должен определить порядок аттестации руководителей и специалистов государственных органов с установлением их квалификационных разрядов, требований по повышению квалификации. Как вариант, законом может быть предусмотрено создание системы кадрового обеспечения государственных органов.

3. Акты, определяющие формирование и исполнение бюджетов, хозяйственную деятельность органов самоуправления: источники доходов; целесообразность использования имеющихся в их распоряжении ресурсов; гарантии прав субъектов хозяйствования, защиты экономических интересов граждан и государства:

- Постановление ВС РСФСР (и СМ РСФСР) о разделе собствен-

ности между субъектами государственной власти различных уровней и Закон РСФСР "О приватизации";

85

- Закон о социально-экономическом развитии регионов. Определяет процедуру и формы планирования деятельности органов государственной власти по социально-экономическому развитию регионов, устанавливает права и ответственность предприятий, расположенных на территории субъекта государственной власти, в решении этих задач;

- Закон о бюджетной системе в РСФСР, Закон о местных налогах и сборах. Закрепляют независимость бюджетов местных Советов, источники их формирования;

- Закон о финансовой службе и Закон о налоговой инспекции. Необходимы для обеспечения дееспособности местных органов исполнительной власти, увязки их деятельности с финансовыми и налоговыми структурами;

- Закон о финансовой и статистической отчетности;

- Закон о декларировании доходов граждан.

4. Акты, регламентирующие порядок рассмотрения и принятия решений в случаях споров и разногласий между органами государственной власти, этими органами и субъектами хозяйственной деятельности. В основном это поправки к :

- Уголовному кодексу и Кодексу административных правонарушений, актам хозяйственного законодательства.

Данная группа тесно связана с блоком законодательных актов, определяющих правовую реформу в РСФСР.

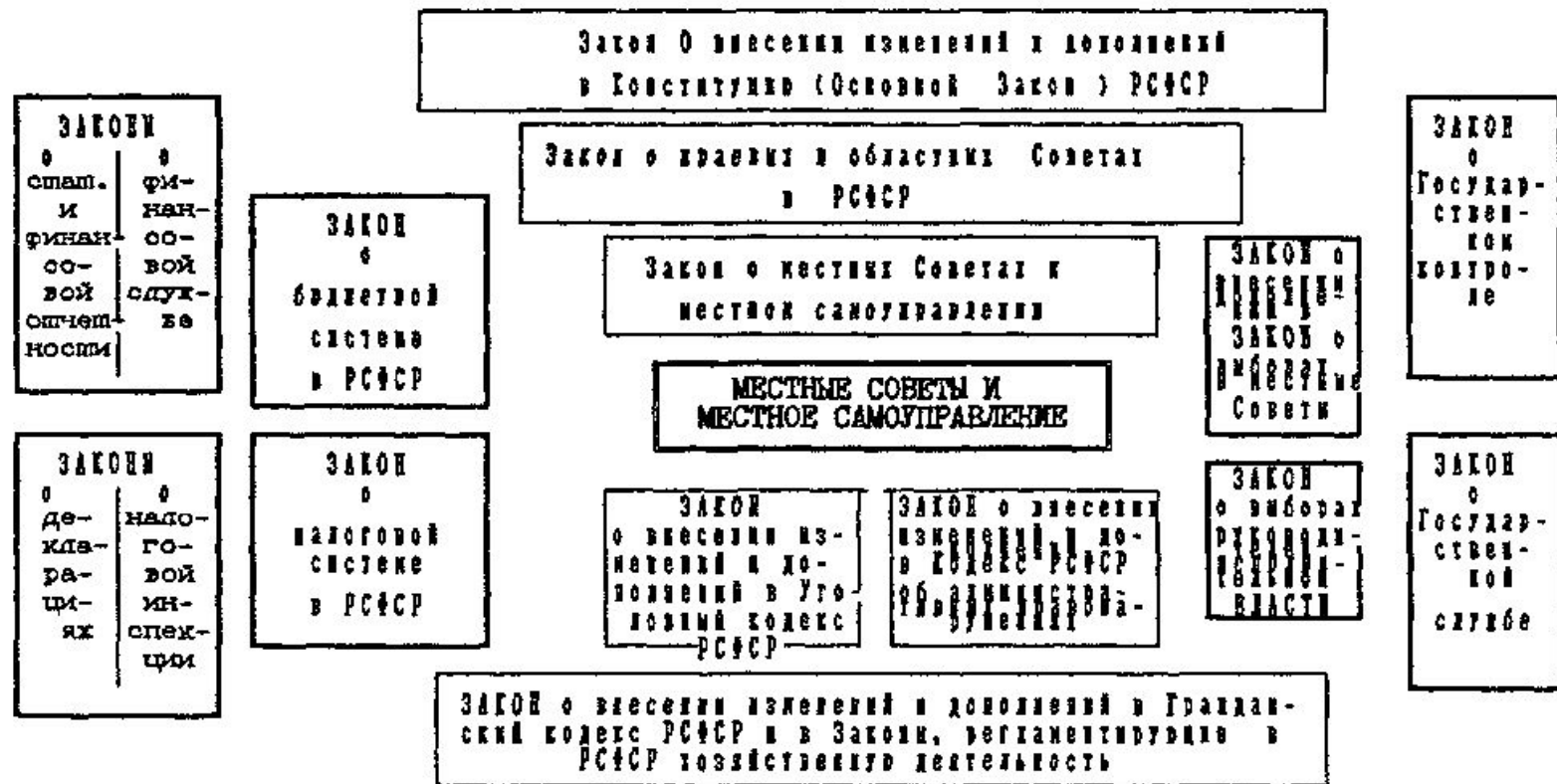


Рис1:

Законодательные акты, необходимые для проведения местного управления и местного самоуправления в РСФСР

I.4. Основные этапы реформы.

Реформу государственной власти в РСФСР предполагается осуществить в несколько этапов:

- 1 ЭТАП.** Правовое обеспечение деятельности органов государственной власти и управления:
- разработка пакета законодательных и нормативных актов..... I полугодие 1991 года;
 - подготовка и проведение выборов новых, либо подтверждение полномочий в новом качестве действующих руководителей исполнительной власти 1991 год ;
 - создание системы информационного обеспечения органов власти и управления в сфере законодательства..... 1992 год ;
 - создание системы аттестации и повышения квалификации, прежде всего в правовой сфере, руководителей и специалистов государственных органов на основе Закона о государственной службе 1991 год ;
 - реорганизация планово-бюджетной и налоговой систем местных органов власти..... 1991 год ;
 - создание системы анализа и контроля выполнения законодательных и нормативных актов на основе Закона о государственном контроле..... 1991 год .
- 2 ЭТАП.** Организационно-правовое обеспечение деятельности органов государственной власти и управления.
Анализ результатов первого этапа реформы .. 1992-1993 годы.
- 3 ЭТАП.** Организационно-правовое обеспечение завершения реформы Государственной власти в РСФСР :
- уточнение и кодификация законодательных и нормативных актов I полугодие 1994 года;
 - подготовка к проведению выборов народных депутатов следующего созыва..... конец 1994 года;
 - проведение второго этапа реорганизации планово-бюджетной и налоговой систем к 1994 финансовому году..... октябрь 1994 года;
 - создание системы кадрового обеспечения исполнительных органов государственной власти..... ноябрь 1994 года.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА РСФСР
"О МЕСТНЫХ СОВЕТАХ И МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ"

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Четкое законодательное разграничение компетенции органов самоуправления различных уровней.

2. Разделение исполнительной и представительной властей на основе четкого законодательного разграничения полномочий.

3. Прямая выборность населением руководителя исполнительной власти на всех уровнях.

На переходный период (до следующих выборов) Советы самостоятельно решают, как избирать руководителя исполнительной власти - представительным органом или прямым голосованием избирателей.

II. ОРГАНЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц.

Отнесение территории к тому или иному уровню входит в компетенцию субъектов федерации.

2. На областном, краевом уровне органы власти и управления сочетают элементы самоуправления и государственной власти в соответствии со статусом субъекта федерации.

Таковыми органами на областном, краевом уровне являются:
представительная власть - областной, краевой Совет;
исполнительная власть - орган управления области, края во главе с руководителем исполнительной власти.

3. Органами самоуправления в городе, поселке, районе являются:

представительная власть - городской, поселковый, районный Совет;

исполнительная власть - орган управления города, поселка, района во главе с руководителем исполнительной власти.

4. Органами самоуправления в селах, районах (в городе) яв-

ляются:

представительная власть - Совет. В соответствии с законодательством субъекта федерации этот орган может заменяться территориальными депутатскими группами соответственно районного или городского Советов либо формами непосредственной демократии - сходом, референдумом;

исполнительная власть - сельская, районная (в городе) администрация во главе с руководителем исполнительной власти.

В систему местного самоуправления включаются также органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии).

На переходный период (до следующих выборов) предлагается сохранить существующее административно-территориальное деление. Упразднение представительных органов самоуправления в селах, районах в городах производить только в случае согласия этих органов и их избирателей.

III. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

1. Компетенция представительных органов власти:

- утверждение направлений и программ социально-экономического развития и бюджета соответствующей территории (населенного пункта);

распоряжение объектами муниципальной (для областных, краевых Советов - государственной) собственности;

- образование своих органов, определение их полномочий в соответствии с законом, самостоятельное установление структуры, штатов и оплаты труда

- определение налоговой политики в пределах своей компетенции, включая установление местных налогов, сборов и пошлин,

- местное нормотворчество: принятие решений в пределах своих полномочий, установление ответственности за административные правонарушения в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (штрафы за антисанитарию, нарушение

экологии и т. д.);

- принятие решений , конкретизирующих действие законов РСФСР на данной территории (например, определение максимальных размеров земельных участков, в том числе передаваемых бесплатно, определение порядка приватизации муниципальной или государственной собственности, находящейся в ведении Совета и т. д.);

- процедурные вопросы (регламент и т. д.).

2. Компетенция исполнительных органов власти:

- разработка и внесение на рассмотрение представительных органов проектов программ экономического и социального развития и бюджета;
- исполнение программ экономического и социального развития и бюджета;
- наложение штрафов, организация займов и т. д.;
- управление муниципальным хозяйством, социальным развитием;
- распоряжение внебюджетными средствами;
- выполнение организационно-распорядительных функций.

IV. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Исполнительные органы действуют в соответствии с нормативными актами Советов (представительных органов).

2. Должностные лица исполнительных органов несут ответственность за невыполнение нормативных актов Совета.

Вариант. Включить п. 3 следующего содержания:

3. Представительный орган вправе отменять решения соответствующих исполнительных органов.

V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОВЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ

1. Акты Совета, в случае несоответствия этих актов законо-

дательству, отменяются вышестоящим представительным органом.

Вариант.

Акты Совета, в случае несоответствия этих актов законодательству, отменяются решением суда или государственного арбитража.

2. Разделение собственности между Советами согласно Закону РСФСР "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям" производится на основании соответствующего соглашения. В случае разногласий разделение собственности производится согласно Постановлению Верховного Совета РСФСР "О разделе собственности между Советами разных уровней", которое необходимо принять в ближайшее время.

VI. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТОВ

Экономическая автономность (независимость) органов местного самоуправления основывается на неотчуждаемости их муниципальной собственности, бюджетных и внебюджетных средств, независимой налоговой базе.

VII. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ПРЕДПРИЯТИЯМИ

Взаимоотношения органов местного самоуправления с предприятиями и организациями строятся только на основе договоров (с жестким^и экономическими санкциями за их нарушение), а также использования средств кредитно-налогового, ценового, лицензионного регулирования.

В переходный период используется территориальный заказ.

02 CH1995* 02815