

---

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСТСОВЕТСКОЙ СИБИРИ

---

*А.Б. АРХАНГЕЛЬСКИЙ*

## ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ

Характер и направленность процессов организации власти на местах в России коренным образом изменились после Октября 1917 г. Был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления.

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились сменить органы местного самоуправления или поставить их под свой контроль. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления. Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

Одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма, который был положен в основу объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968 г.); Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971 г.); Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980 г.). Местное самоуправление в целом стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии. Только в начале 1960-х гг. XX в. постепенно стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении. Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее действовавшего конституционного положения.

С принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» был связан новый этап в развитии местного самоуправления. Данные Законы сыграли определенную роль в развитии местного самоуправления. Однако про-

тивостояние представительных органов и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов — это в итоге привело к роспуску местных Советов. В октябре 1993 г. в рамках разрешения кризиса власти в Российской Федерации было издано Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г.

Согласно данному Положению:

1. Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления — собрание представителей, глава местного самоуправления.

На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий.

2. В городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. чел. местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления.

В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. чел. глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением.

3. Выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на постоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления.

В компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входило: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой местного самоуправления), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления.

4. В компетенцию главы местного самоуправления входило: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспече-

ние его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава местного самоуправления осуществлял непосредственно или через образуемые им органы.

6. Органы местного самоуправления наделялись правом самостоятельно определять структуру местного самоуправления.

Важнейшим этапом в развитии местного самоуправления стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., отнесшей к основам конституционного строя такие положения, как отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

В целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки Президентом России был издан Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

Данным Указом было:

- установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность;

- разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации;

- установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке;

- установлено, что глава местного самоуправления, являясь главой соответствующей администрации, вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления;

- установлено, что дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливалась решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации по предложению главы исполнительной власти.

При этом глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления.

Разработка Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его принятие ознаменовали новый этап в развитии муниципального права. Как отметил В.И. Васильев в своем фундаментальном труде о местном самоуправлении, процесс подготовки этого правового акта был весьма сложен и противоречив.

С принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» активизировался процесс восстановления самоуправленческих начал на местах и их совершенствования на основе Конституции РФ 1993 г. На основе этого Закона сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления, представляющая собой симбиоз общественной и государственной теорий местного самоуправления. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории), но не рассматриваются как органы государственной власти и не находятся в подчинении последних (проявление общественной теории).

Весьма активно стало формироваться федеральное и региональное законодательство, конкретизировавшее общие принципы организации местного самоуправления. Были приняты Федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и др. Однако практика применения этих федеральных законов выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в России. Это вызвало необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне.

6 октября 2003 г. был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Масштабность законодательно закрепленных изменений позволяет говорить о проведении очередной реформы местного самоуправления.

Муниципальная реформа направлена на конкретизацию финансовой основы местного самоуправления, приближение муниципальной власти к населению, уточнение правового статуса, прежде всего полномочий, видов муниципальных образований, формализацию нескольких моделей местного самоуправления, развитие форм территориального общественного самоуправления.

Закон от 6 октября 2003 г. стимулирует развитие организационно-правовых форм общественного самоуправления жителей, в том числе уточнение публично-правового и гражданско-правового статуса органов территориального общественного самоуправления (ОТОС). Работу в этом направлении следует продолжать. В частности, необходимо органично вписать в модель местного самоуправления формы самоорганизации коренных малочисленных народов России (*Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: сб. науч. ст. / под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень, 2003*).

В целом Закон от 6 октября 2003 г. сохранил подход, представляющий собой симбиоз государственной и общественной теорий местного

самоуправления. Однако государственная его составляющая усилена. Таким образом, очевидно, что реформа нацелена на укрепление государственного контроля за органами местного самоуправления.

1. Советское законодательство строилось как законодательство о статусе местных органов власти разного уровня.

2. Постсоветская модель базировалась на выделении в качестве первичного объекта регулирования вместо местных органов власти низовых территорий.

В итоге — ухудшение правового определения статуса, в том числе компетенции, органов местной власти. Сильная сторона постсоветского подхода — продуцирование компетенции муниципальных территорий, аккумулирующих интересы и волю первичного субъекта самоуправления — населения. Период с начала 90-х гг. XX в. до принятия Закона от 6 октября 2003 г. — этап формирования в субъектах Федерации территориальных основ местного самоуправления, формирования и стабилизации статуса муниципальных образований, уточнения того, что законодатель именуется сегодня вопросами местного значения.

На наш взгляд, следующий шаг в развитии отечественного местного самоуправления после стабилизации его территориальных основ должен быть сделан в направлении детализации статуса и компетенции органов местного самоуправления, соединения сильных сторон современной и советской моделей законодательного регулирования местной жизни с параллельным дозированным уточнением сложившейся территориальной схемы самоуправления. Вместо этого законодатель предпочел начать заново перестраивать территориальные основы местного самоуправления. Очевидно, что в известном смысле это возвращение к началу 90-х гг. прошлого века. Задача детализации статуса органов местного самоуправления, разграничения и согласования компетенции разных органов местного самоуправления, органов местного самоуправления и государственных органов, к которой мы вплотную подошли в начале XXI в., вновь откладывается, поскольку ее выход на первый план предполагает стабилизацию формы правления на местах, а она невозможна без стабильной территориальной схемы местного самоуправления. Логика законодательного развития такова: законодательство о политико-территориальных формах самоуправления — законодательство о политико-организационных формах самоуправления — тонкая настройка компетенционных схем. Вывод же состоит в том, что запущенная реформа в законодательно-историческом контексте регулирования местного самоуправления таит в себе, к сожалению, элемент контрпродуктивности.

Таким образом, характер, направленность процессов организации власти на местах в обозначенные периоды истории России свидетельствует о поисках оптимальных пропорций в самоорганизации граждан.

В России сложно и противоречиво складывается система местного самоуправления, которая одновременно является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом реализации государственных задач, первичным звеном федеративных отношений.

**Ц.Б. БАТУЕВ**

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Новый импульс дискуссиям в стране и за рубежом о проблемах федеративной государственности в России дало Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2000 г., в котором он сказал: «В России федеративные отношения не достроены и неразвиты, что у нас еще нет полноценного федеративного государства, что у нас создано децентрализованное государство» (*Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2000 года «Государство Россия. Путь к эффективному государству»*. М., 2000. С. 24).

Тем самым был поставлен вопрос о реформировании государственной системы страны. И в последующем, как следствие: издание в мае 2000 г. Указа Президента Российской Федерации о федеральных округах и его полномочных представителей; принятие Государственной Думой трех известных законов и других нормативно-правовых актов. Принятие федерального конституционных законов о порядке изменения конституционно-правового статуса субъектов Федерации и в рамках его других федеральных конституционных законов. Радикальное изменение порядка наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации. Целью, которых стало решение принципиальной задачи, изменение сложившейся за последнее время ситуации в построении федерализма в России.

Инициативы по реформированию государственной системы России стали предметом обсуждения на Международной конференции «Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Российское государство в контексте европейского федерализма)» г. Москва, 30–31 октября 2000 г.

Международной конференции «Организация центральной, региональной власти и местного самоуправления в России, Германии, Франции, Испании: проблемы взаимодействия и пути решения». Берлин, 21–23 июня 2000 г. (Издание Совета Федерации)

В ходе обсуждений выдвигались предположения, что создание федеральных округов, деятельность их представителей со временем и при