



А. В. Бридня

УСЛОВИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В АПРЕЛЕ 1990 г. – СЕНТЯБРЕ 1995 г.

Аннотация: *Статья посвящена выявлению и анализу тенденций реформирования органов местного самоуправления в первой половине 1990-х гг. на этапе преобразования советской системы государственного управления. Переходный характер этапа проявляется в отсутствии единой концептуальной модели реформы местной власти, ограниченности социально-экономических и политических условий ее создания и развития. Декларативный характер положений законодательства, отсутствие конкретных механизмов их реализации привели к разнообразным моделям решения вопросов местной жизнедеятельности. Региональная администрация в рамках процесса поиска оптимальной модели местного управления с учетом местных традиций и историко-географических особенностей, предоставила возможность населению самостоятельно формировать органы общественной самодеятельности, которые и стали прообразом территориального общественного самоуправления в России.*

Ключевые слова: *История, Советская модель местного управления, Местные советы, Органы общественной самодеятельности., Самоорганизация местного сообщества, Конституционная модель местного самоуправления, Административно-командная система управления, Местное хозяйство, Территориальное общественное самоуправление, Западная Сибирь*

Процесс складывания советской модели местного управления начался во второй половине 1920-х гг. и представлял собой сложную систему институтов и механизмов, реализующих задачу оптимизации централизованной системы государственной власти. С конца 1920-х гг. советское государство перешло к ликвидации начал самоуправления, а также институтов и правовых форм, включая институт частной собственности и иные гражданские права. Партийным руководством были приняты решения о централизации хозяйственного управления и усилении роли партии. Весь процесс завершился принятием сталинской Конституции 1936 г., которая узаконила систему «демократического централизма» в управлении страной и частной жизнью¹. Таким образом, процесс становления и развития местного управ-

ления в исторически сложившихся формах был в известной степени прерван.

Традиции самоуправления в течение последующих лет господства командно-административной системы в значительной мере были утрачены и заменены установками, связывавшими процессы принятия любых решений с вертикальной административной структурой. Советской модели организации местной власти в том виде, в каком она сложилась к концу существования СССР, были присущи следующие структурные особенности: формальное преобладание представительных органов власти над исполнительными при фактическом закреплении права принятия политических, кадровых и иных важных решений за партийными органами; формальная выборность местных советов; наличие формально-правовой сети общественных органов самоуправления и общественных организаций, подчиненных партийному аппарату. Фактически данные органы общественной самодеятельности находились под контролем партийной системы и потому были ориентированы на решение государственных задач, а не задач, поставленных и осознанных местными сообществами. Кроме того, в советский период каждый уровень

¹ Новохацкий В. Основные проблемы реформы местного самоуправления и пути их решения / В. Новохацкий // Социально-экономическое положение России в новых геополитических и финансово-экономических условиях: реалии и перспективы развития. СПб., 2008. – С. 78.

власти обладал определенной функциональной автономией, что сочеталось с иерархической соподчиненностью органов публичной власти, возможностью вышестоящих уровней вмешиваться в дела нижестоящего уровня (централизация)². Таким образом, понимание советов как органов государственной власти означало идеологическое отрицание местного самоуправления. Дальнейшее развитие политической системы советского государства было направлено на укрепление централизаторских тенденций, закономерным итогом которых стала административно-командная система управления. Местные советы, лишённые общественной природы оказались включены в партийно-государственный аппарат и выполняли функции исполнительно-распорядительных органов власти, не обладающих собственной компетенцией.

Становление и развитие системы местного самоуправления в новейший период российской истории началось с провозглашенного центральной властью процесса перестройки, демократизации общества, которые активизировали процесс распада СССР и смену политического режима в российском государстве. Конец 1980-х годов характеризуется целенаправленными попытками государственной власти внедрить элементы самоуправления первоначально на уровне трудовых коллективов (элементы хозрасчета, самофинансирования, выборности руководителей), а затем в качестве экспериментальной площадки, в региональные субъекты хозяйственной деятельности. Ключевыми причинами возникновения потребности реформирования местного уровня власти выступили:

1. Сохранение, а зачастую и усиление ведомственной централизации властных полномочий привело социально-экономическую сферу в состояние перманентного кризиса.

2. Исполнительные органы государственной власти (министерства), наделенные неограниченным правом собственности на имущество, не обладали развитой структурой управления, что привело к административному кризису.

3. Действующее законодательство о местных советах представляло собой декларативные положения, не подкрепленные соответствующими материально-финансовыми возможностями, что актуализировало задачу их кардинальной перестройки.

4. Положение местных советов между союзно-республиканскими органами исполнительной власти и партийными организациями лишало их возможности самостоятельно осуществлять руководство хозяйственным и социокультурным строительством на местах.

5. Промышленное производство отличалось преобладанием предприятий-монополистов, что ставило их не контроля со стороны местных советов.

Влияние данных факторов обусловило формирование предпосылок для изменения структуры и условий функционирования местных советов. Начиная с середины 1980-х годов центральная власть попыталась реализовать политические реформы, сохранив в неизменном виде экономические отношения. Государственный механизм начал перестраивался под влиянием процессов перестройки, затрагивающих как системные свойства административно-командной модели, так и ее идеологическое осмысление. Муниципальные реформы начались уже в 1990 – 1991 гг.³ Местным советам был присвоен статус органов местного самоуправления и предоставлена определенная автономия. На практике они продолжали исполнять компетенцию сельских и районных советов, а также решали стихийно возникавшие повседневные задачи, по существу, во многом самостоятельно определяя свои полномочия и способы их реализации.

Сфера деятельности муниципальных органов формировалась постепенно. На рубеже 1980-х – 1990-х гг. получила распространение практика перекладывания на муниципальные органы ответственности за выполнение решений, принятых на государственном уровне без соответствующего финансирования (практика «нефинансируемых мандатов») и правового закрепления. Подобные прецеденты, несомненно, ограничивали возможности тех муниципалитетов, которые стремились реализовать свою самостоятельность в процессе хозяйственно-экономической деятельности. Кроме того, как отмечают отдельные исследователи, отсутствие четкого разделения полномочий и обоснованного распределения расходов и доходов «способствовало росту иждивенческих настроений, отстранению некоторых органов местного самоуправления от исполнения своих прямых обязанностей»⁴.

² Бабичев И., Кодина Е. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве: система или «отдельные недочеты»? / И. Бабичев, Е. Кодина // Муниципальная власть. 2007. № 4. – С. 58 – 97.

³ Самодин С. Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в России. // Власть. 2007. № 7. – С. 89 – 94.

⁴ Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. М.: Наука, 1997. – С. 84.

На рубеже 1980-х – 1990-х в регионах сложились два полярных мнения о перспективах местного самоуправления в России. Первое мнение исходило, как правило, от руководства местных советов, которое предлагало сузить сферу местного самоуправления и расширить сферу влияния государственной власти вплоть до передачи ей всей социальной сферы, разумеется, с соответствующим финансированием. Другое мнение инициировалось исполкомами местных советов, располагающими положительным результатом своей деятельности, которые рассчитывали на урегулирование объемов полномочий, ресурсов, совершенствование законодательства и т.д.

Переходный характер советской политической системы, наличие в ней значительных противоречий, ослабление местного самоуправления потребовали от центральной власти, партийного аппарата проведения реформы местной власти. Проявления общественной самодеятельности стали возможны только в условиях переходного периода 1980-х – 1990-х гг., политического и социально-экономического кризиса, явившегося следствием распада административно-командной модели управления. Ослабление внешнего воздействия со стороны партийно-административного аппарата привело к расширению пространства поиска возможной социальной альтернативы, позволяющей населению объединяться для решения конкретных местных задач, осознания собственных интересов и потребностей. По мнению И.В. Мерсияновой, добровольные общественные объединения (негосударственные некоммерческие организации) получили дополнительный импульс для развития с середины 1980-х гг. и выступали формами самоорганизации населения в рамках различных любительских объединений и клубов по интересам⁵. При этом, данные формы общественной самодеятельности оказывались вовлечены не только в решение отдельных вопросов, представляющих интерес для узкой социальной группы, но и в политические решения, посредством вхождения в состав консультативных, координационных советов, совещаний, круглых столов, организованных при местных советах. Особое значение на рубеже 1980-х – 1990-х гг. приобретает такая форма общественной самодеятельности как территориальное обще-

ственное самоуправление в лице Советов и Комитетов самоуправления. ТОС становится формой организации политически активного городского населения для решения ключевых вопросов местной жизнедеятельности в условиях ограниченности материальных ресурсов и утраты власти местными советами. Несмотря на общественно-государственную природу данных органов, инициатива создания которых исходила от руководителей местных советов, Глав городского самоуправления, под их началом объединялись и представители различных общественных движений и организаций, преследующих, в том числе, и политические цели и задачи. Так, по данным В.В. Зеленцова на территории Новосибирска, Кемерово и Барнаула к 1991 г. действовало более 60 Советов самоуправления микрорайонов, разрабатывающих программы социально-экономического развития территорий и зачастую реализующих полномочия распущенных местных советов⁶. Свидетельством общественной природы данных органов ТОС стал их децентрализованный характер, отсутствие единого руководства деятельностью территориальных ассоциаций, разнообразие организационных структур и форм самодеятельности.

Отсутствие целостного государственного регулирования на местном уровне власти, децентрализация системы советов, нерешенность значительного комплекса локальных проблем спровоцировали особую форму вторичной самоорганизации населения (преимущественно городского) – муниципальные движения (межмуниципальные ассоциации, объединения, собрания), которые хотя и имели, подчеркнуто организационную природу, позволяли активизировать местное сообщество для совместного решения общих вопросов местной жизнедеятельности⁷. Сформированные на основе общности территории проживания, потребностей и интересов формы самодеятельности местного сообщества оказались способом активизации общественного мнения в условиях отсутствия институциональных механизмов его выражения. Оценивать их в качестве средства самоорганизации населения локальной территории не представляется возможным, поскольку инициатива

⁵ Мерсиянова И.В. Становление негосударственных коммерческих организаций как результат самоорганизации населения / Перспективы самоуправления и самоорганизации в России / Отв. ред. И.А. Бутенко. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – С. 57 – 58.

⁶ Зеленцов В.В. Развитие территориального общественного самоуправления в 1990-е гг. (на примере Новосибирска, Кемерово, Барнаула) // <http://Режим доступа: www.lib:tsu.ru/info/000063105/306/image/306-065-068.pdf>.

⁷ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. – С. 62.

исходила не напрямую от местного сообщества, а от местных органов власти.

Переходный характер развития советского государства на рубеже 1980-х – 1990-х гг. предопределил расширение самостоятельности местных органов власти в решении ключевых вопросов местного значения, заложив практические основы для складывания концептуальных подходов к оценке роли и значения местной власти в политической системе государства. Институциональную основу данных процессов составили положения законодательства 1990 – 1991 гг., позволившие определить правовые основания для признания за местным самоуправлением статуса формы деятельности населения на базе сложившихся местных структур. Начало процессам переоценки положения местной власти в политической системе советского государства положил Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», который хотя и не придал местной власти статус самостоятельного института, но расширил формально-институциональный подход к оценке ее содержания: «Местное самоуправление – это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы»⁸. Одним из основных принципов местного самоуправления декларировалось отчетание местных и государственных интересов в деятельности советов. Закрепление в нормативном акте требований осуществления местного самоуправления в соответствии с интересами населения и особенностями административно-территориальных единиц, привело к разграничению функций между различными уровнями местных советов. Местные советы, находящиеся на различных уровнях властной вертикали, наделялись правом по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социального и экономического развития территории с учетом местных демографических, экономических условий и этно-национальных особенностей. Кроме того, сельским населенным пунктам,

поселкам и городам предоставляется право объединяться в ассоциации для наиболее эффективного решения вопросов местного значения⁹.

Закон о местном самоуправлении 1990 г., носящий переходный характер, закрепил общие представления о собственности, земле, аренде, кооперации, которые изменили характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами и гражданами. Задача эффективного использования местных территориальных ресурсов, предоставления региональной самостоятельности, повышения ответственности местных советов за положение дел на местах. Идеологическая направленность законодательных норм не лишает их способности определить содержание тенденций, характерных для развития местной власти, и явившихся следствием кризиса системы местных советов. Пытаясь установить в законодательном порядке отдельные принципы англосаксонской модели самоуправления, закрепленные, в первую очередь, в Европейской хартии 1985 г., государственная власть «...разрушила существовавшую многие десятилетия вертикаль управления в системе Советов народных депутатов, исполнительные и распорядительные органы местных советов вышли из подчинения вышестоящих органов исполнительной власти и отныне имели только одного начальника – образовавший их Совет»¹⁰.

Первым практическим шагом реформирования местного управления, внедрения нового для современной истории России подхода к нему как к местному самоуправлению стали принятие 9 апреля 1990 г. и реализация Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1991 г. Согласно административной реформе от 24 мая 1991 г. на смену исполкомам местных Советов пришла местная администрация¹¹. Администрация была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась подчиненным орга-

⁸ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. ст. 914.

⁹ Болтенкова Л.Ф. Почему Совет Федерации отклонил Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»? / Л.Ф. Болтенкова // Регионология. – Саранск, 1995. – № 3. – С. 25 – 26.

¹⁰ Хартией не вышли? // Российская газета – Федеральный выпуск. №3326. 22.10.2003.

¹¹ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010.

ном соответствующего местного Совета, в отличие от прежних исполкомов, которые хотя и были фактически независимы от Советов, но юридически считались их исполнительными и распорядительными органами. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» включил местную администрацию в систему местного самоуправления и называл их «представительными органами власти» без слова «государственной» (ст. 1, ч. 1).

Закон предусматривал разграничение функций между представительными и исполнительными органами. Местный Совет определялся как орган власти, а местная администрация – как орган управления. При этом усиливалась самостоятельность местной администрации. Вместо исполнительного комитета местного Совета как коллегиального органа, подчиненного и подотчетного Совету, учреждалась местная администрация под единоначальным руководством главы администрации, избираемым населением. Устанавливалась собственная компетенция администрации, которая ослабляла ее ответственность перед вышестоящими исполнительно-распорядительными органами и местным Советом. Местный совет провозглашался в качестве главного органа местного самоуправления, у него появились дополнительные возможности воздействия на администрацию (в особых случаях даже отстранять главу администрации от должности), но фактически администрация получала значительную самостоятельность. По мнению А.Н. Широкова и С.Н. Юрковой, термин «администрация» был более уместен, чем использовавшийся длительное время термин «исполнительный орган». Ведь администрация не являлась в чистом виде исполнительным органом в системе местного самоуправления: т.к. наделялась отдельными государственными полномочиями, а также приобретала собственные полномочия, закрепленные за ней уставами городов и районов¹².

Согласно Закону «О местном самоуправлении в РСФСР» учреждался институт территориального общественного самоуправления населения, который включал: общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы. Предполагались иные формы непосредственной демократии: органы территориального общественного самоуправления населения (Советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, посел-

ков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов).

Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» № 1760 от 26 октября 1993 г. была прекращена деятельность районных и городских Советов¹³. Одновременно было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Положение предусматривало следующую систему местного самоуправления: в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек – собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления; в городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек – выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации); в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек – выборное собрание представителей и назначаемый сверху либо избираемый населением глава местного самоуправления; в сельских районах – глава местного самоуправления (глава администрации) без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован также орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений; на территории сельсоветов – глава местного самоуправления (глава администрации), тоже без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений.

Очередной этап становления и развития в России местного самоуправления, действительно современного муниципального управления, учитывающего российский опыт и эффективную зарубежную практику, начался в стране в 1993 г. Указом от 26 октября 1993 г. было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы¹⁴. Оно предусматривало изменение системы местного самоуправления: в городских и сельских

¹² Широкова Н.Г. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества (сравнительно-политологический анализ): Дис. ... канд. полит. н. М., 2005. – С. 203.

¹³ Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 декабря 1993 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 01.11.1993. № 44. ст. 4188.

¹⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 01.11.1993. № 44. ст. 4188.

поселениях с населением до 5 тыс. человек – собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления; в городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек – выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации); в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек – выборное собрание представителей и назначаемый сверху либо избираемый населением глава местного самоуправления; в сельских районах – глава местного самоуправления (глава администрации) без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован также орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений; на территории сельсоветов – глава местного самоуправления (глава администрации), тоже без указания на то, избирается он или назначается; может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений.

Отличительным свойством данных правовых актов стало закрепление принципа централизации власти в качестве необходимого условия развития местного управления в России. Отсутствие целостной модели муниципальной реформы привело к разнообразию подходов к ее реализации. Неопределенность подходов законодателя к компетенции органов местного самоуправления спровоцировало поиски оптимальной структуры полномочий непосредственно на местах. Анализ положений нормативных актов подтверждает данный вывод.

Этап начала 1990-х гг. был связан с закреплением существующих механизмов решения вопросов местного значения в условиях кризиса советов и расширения форм самодеятельности населения. Принятие Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁵ стало юридическим закреплением сложившихся на местном уровне социально-политических отношений. Под местным самоуправлением, которое непосредственно связывалось с локальной территорией его осуществления, понималась «система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов

населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, Конституций и законов республик в составе РСФСР». Преобладание организационных форм регулирования деятельности местного населения (представительные органы, органы управления), не лишало данное политическое решение рационального содержания, поскольку оно предусматривало формирование на местах различных форм непосредственной демократии (референдумы, сходы, собрания). Территориальное общественное самоуправление и его органы признавались в качестве одного из механизмов осуществления местного самоуправления (ст. 2, ст. 80). Институциональное закрепление сложившихся отношений на местном уровне власти позволило на переходном этапе выделить приоритеты государственной политики в отношении существующих форм самодеятельности населения. Результатом процессов формализации последних стало постепенное сокращение численности органов территориального общественного самоуправления с 1992 г. практически на всех территориях государства. Изначально государственная по форме и содержанию система местного самоуправления оказалась включена в отдельные проявления общественной самодеятельности, вызванной отсутствием целенаправленного государственного регулирования, что спровоцировало неизбежную реакцию со стороны общества и органов местной власти, неспособных поддерживать достигнутый уровень вторичной самоорганизации при наличии значительного давления со стороны государственных институтов. Достаточно противоречивая оценка итогов реализации закона 1991 г., данная В.В. Куликовым, оказывается справедливой: «После 1991 г. мероприятия по перестройке местного самоуправления были призваны закрепить достижения эпохи демократии, но формируемая система местного самоуправления изначально была лишена органичной (естественной) связи с общегосударственными институтами»¹⁶.

Общественная природа форм самодеятельности населения локальных территорий вступила в противоречие с государственно-правовой природой местной власти, спровоцировав органическое отторжение предлагаемых механизмов волеизъявления граждан, ограниченных как по содержанию, так и по времени вы-

¹⁵ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010.

¹⁶ Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. – 2000 – № 11 – С. 13 – 17.

ражения. Разнообразные дискуссии, сопровождавшие процесс принятия и реализации данных политических решений¹⁷, выявили резкое противоречие между властными инициативами и возможностями их реализации в условиях децентрализации системы местных советов: «...самоуправление в собственном смысле слова не может быть декретировано. Законодательство не вводит самоуправление, а лишь способно создавать условия для длительного процесса самоорганизации народа»¹⁸. Структуры общественной самодеятельности оказываются по своей природе вне сферы прямого государственного регулирования. Нарушение данного принципа влечет за собой либо утрату ими самостоятельности (появление различных смешанных общественно-государственных форм), либо вступлением в конфликт с государственным аппаратом.

Сформированные на рубеже 1980-х – 1990-х гг. органы общественной самодеятельности¹⁹ в значительной степени (прежде всего по своей природе) отличались от органов территориального общественного самоуправления, что приводило к противоположным последствиям принятия закона 1991 г. С одной стороны, он существенно расширил механизмы включения населения в непосредственное осуществления местной власти посредством определенных политических институтов, с другой, сузил возможности собственной самоорганизации, соразмерной с реальными потребностями местных жителей. Основопологающие признаки органов территориального общественного самоуправления входят в прямое противоречие с самоорганизационным потенциалом местного сообщества. К ним относятся: представительный характер (реализация через органы местного самоуправления), территориальный принцип организации и деятельности (локальный характер), общественная форма и самоуправленческая природа (приближенность к населению). Институциональная природа органов территориального общественного самоуправления, образца начала 1990-х гг. не позволяет оценивать их в качестве формы самоорганизации населения локальной территории. Скорее речь может идти о встраивании их систему местного управления в каче-

стве самостоятельного властного уровня: «Органы ТОС – это общественная представительная форма местного самоуправления, образуемая населением микротерритории (микрорайона, жилищного комплекса, иной части административно-территориальных единиц, а также села, поселка для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории, на основе законов и принятых в соответствии с ними локальных нормативных актов, с использованием собственных и привлеченных материальных и финансовых ресурсов»²⁰. В условиях ограниченности ресурсов, незначительности объема полномочий органы ТОС оказались в безвыходной ситуации, предполагающей последовательную формализацию их организационной структуры и направлений деятельности, приводящих к манипулированию данными институтами со стороны органов исполнительной власти и отдельных должностных лиц²¹.

Период 1990 – 1993 гг. характеризовался поиском оптимальной модели организации местного самоуправления, который происходил как на уровне центрального аппарата, так и местных органов власти. Основным звеном в системе местного самоуправления провозглашались экономически самостоятельные местные Советы, но до внесения соответствующих изменений в Конституцию они продолжали считаться органами государственной власти. Навыведение их из этой системы и утверждение как самостоятельной ветви публичной власти были направлены дополнения и изменения, внесенные в Конституцию в мае 1991 г. и апреле 1992 г., а также Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», вступивший в силу в августе 1991 г. В строительстве системы местного самоуправления в это время обозначились два разнонаправленных вектора. С одной стороны, закладывались правовые основы местного самоуправления, шел процесс выведения местных Советов из системы органов государственной власти, их структура приводилась в соответствие с изменяющимся законодательством и запросами практики и т.д. Так, во второй половине 1991 г.

¹⁷ См. напр.: *Мирошниченко Е.* Шаги к самоуправлению // Народный депутат. – 1992. – № 17. – С. 48 – 52.

¹⁸ *Краснов М.А.* Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. – 1990 – № 10. – С. 81 – 82.

¹⁹ *Черник И.* Самоуправление: современность и истоки // Советская юстиция. – 1991. – № 5. – С. 11.

²⁰ *Прохоров В.Т., Каио В.С.* Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 53.

²¹ *Демин И.Ю.* Элементы непосредственной демократии и механизмы представительства политических интересов на муниципальном уровне // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. – 2002. – № 6. – С. 45.

в представительных органах местных Советов городов Западной Сибири создаются действенные малые Советы, реорганизуется структура существующих при Советах постоянных комитетов, идет активный поиск новых форм работы с общественностью. С другой стороны, в это же время наметилась развившаяся в дальнейшем тенденция встраивания местных администраций в жесткую вертикаль государственной власти и ослабления позиций местных представительных органов. В угоду тактическим политическим интересам и под давлением проявлений всеобъемлющего социально-экономического кризиса федеральной властью и государственными органами неоднократно предпринимались попытки ограничить действенность и самостоятельность местного самоуправления. Таким образом, речь шла о попытке реализации в рамках советской системы идеи местного самоуправления в ее современном понимании, в качестве местной публичной власти, обладающей в установленных пределах достаточной самостоятельностью. Возможности реализации форм общественной самостоятельности на уровне муниципальных образований вначале 1990-х гг. оказывались существенно выше, чем в условиях наличия жестко централизованной системы местного самоуправления.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года²². Гарантируя автономность местного самоуправления, она оставляла простор для регионального творчества в построении российской модели местного самоуправления. Принятие новой Конституции пополнило нормативную базу о местном самоуправлении, разрешило ситуацию в пользу местного самоуправления и признало объективную необходимость его существования и правовых гарантий на высшем законодательном уровне.

Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления – муниципальную собственность наряду с государственной, частной и иными формами собственности²³. Право граждан на осуществление местного самоуправления должно

было обеспечиваться реализацией принципа самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечиваемым судебной защитой. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка безусловно поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти²⁴.

Таким образом, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федеративного государства возникла необходимость выведения органов самоуправления из-под контроля органов государственной власти. Федеральная власть, предоставляя и гарантируя определенную самостоятельность местному самоуправлению, ориентировалась на создание опоры федеративному государству в реше-

²² Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. № 7. 21.01.2009.

²³ Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / В.И. Васильев, А.Е. Постников. М., 1996. – С. 86.

²⁴ Игнатюк Н.А. Система органов местного самоуправления / Н.А. Игнатюк // Журнал российского права. – 1998. – №6. – С. 17 – 22.

нии вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы. После принятия Конституции РФ в 1993 – 1995 гг. наблюдается тенденция принятия положений о местном самоуправлении в краях, областях. Целые разделы о местном самоуправлении появились в Уставах краев, областей. В них были воспроизведены статьи Конституции РФ и положения Указов Президента Российской Федерации.

Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». Указ устанавливал, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно утверждать перечень объектов (в частности, имущества), составляющих муниципальную собственность; разграничивал полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации. Кроме того, указ устанавливал положение о том, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке²⁵. Данный нормативный акт уточнял и разъяснял положения Конституции Российской Федерации, предоставляя местному самоуправлению статус самостоятельного уровня публичной власти, наделенного финансово-экономическими ресурсами для осуществления вопросов местного значения.

Начиная с 1994 г. после серии указов Президента, касающихся организации местной власти и принятия Конституции в России была реализована первая реформа системы местного самоуправления. В рамках данной реформы предполагалось отказаться от системы исполнительной вертикали, оформившейся после конституционного кризиса октября 1993 г., замени ее некоторыми горизонтальными взаимосвязями. Отечественные историки полагают, речь шла о реализации так называемой «общественной модели местной власти», основанной на принципе самостоятельного решения местными

сообществами вопросов местного значения. При этом, вопрос их ресурсных возможностей, как правило, не ставился. Предполагалось, что государственные полномочия на субрегиональном уровне будут делегироваться органам местного самоуправления». Указанные важные шаги федеральной власти, несмотря на свою большую значимость, на практике не дали ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни в правовом отношениях.

Первый этап реформирования местной власти 1990–1995 гг. отличался переходным характером, определяя содержание, механизмы осуществления и поиска оптимальной концептуальной основы развития местного самоуправления. Ограниченность финансово-экономического, административного и правового потенциала власти местных советов сформировали необходимые условия для их преобразования в самостоятельные органы местной власти, наделенные самостоятельной компетенцией и публично-властными полномочиями. Декларативный характер законодательных положений, отсутствие конкретных механизмов их реализации привели к разнообразным моделям решения вопросов местного значения. Региональная администрация в рамках процесса поиска оптимальной модели местного управления с учетом местных традиций и историко-географических особенностей, предоставила возможность населению самостоятельно формировать органы общественной самодеятельности. Выступая формой самоорганизации местного населения, территориальное общественное самоуправление в начале 1990-х гг. оказалось, способно выполнять не только общественные задачи и функции, но и реализовывать отдельные вопросы местного значения. Отсутствие единого правового пространства стало причиной приобретения органами территориального общественного самоуправления статуса самостоятельного источника публичной власти на местном уровне управления.

Библиография:

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. № 7. 21.01.2009.
2. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. ст. 914.
3. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010.

²⁵ Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.

4. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 декабря 1993 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 01.11.1993. № 44. ст. 4188.
5. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.
6. Бабичев И., Кодина Е. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве: система или «отдельные недочеты»? / И. Бабичев, Е. Кодина // Муниципальная власть. 2007. № 4. – С. 58 – 97.
7. Болтенкова Л.Ф. Почему Совет Федерации отклонил Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»? / Л.Ф. Болтенкова // Регионология. – Саранск, 1995. – № 3. – С. 25 – 26.
8. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. М.: Наука, 1997. – 289 с.
9. Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / В.И. Васильев, А.Е. Постников. М., 1996.
10. Демин И.Ю. Элементы непосредственной демократии и механизмы представительства политических интересов на муниципальном уровне // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. – 2002. – № 6.
11. Зеленцов В.В. Развитие территориального общественного самоуправления в 1990-е гг. (на примере Новосибирска, Кемерово, Барнаула) // <http://Режим доступа: www.lib:tsu.ru/info/000063105/306/image/306-065-068.pdf>.
12. Игнатьюк Н.А. Система органов местного самоуправления / Н.А. Игнатьюк // Журнал российского права. – 1998. – №6. – С. 17 – 22.
13. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. – 1990 – № 10. – С. 81 – 82.
14. Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. – 2000 – № 11 – С. 13 – 17.
15. Мерсиянова И.В. Становление негосударственных коммерческих организаций как результат самоорганизации населения / Перспективы самоуправления и самоорганизации в России / Отв. ред. И.А. Бутенко. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.
16. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009.
17. Мирошниченко Е. Шаги к самоуправлению // Народный депутат. – 1992. – № 17. – С. 48 – 52.
18. Новохацкий В. Основные проблемы реформы местного самоуправления и пути их решения / В. Новохацкий // Социально-экономическое положение России в новых геополитических и финансово-экономических условиях: реалии и перспективы развития. СПб., 2008. – С. 70 – 79.
19. Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 50 – 59.
20. Самодин С. Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в России. // Власть. 2007. № 7. – С. 89 – 94.
21. Хартией не вышли? // Российская газета – Федеральный выпуск. №3326. 22.10.2003.
22. Черник И. Самоуправление: современность и истоки // Советская юстиция. – 1991. – № 5. – С. 10 – 19.
23. Широкова Н.Г. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества (сравнительно-политологический анализ): Дис. ... канд. полит. н. М., 2005.

References (transliteration):

1. Konstitutsiya RF ot 12 dekabrya 1993 g. // Rossiyskaya gazeta. № 7. 21.01.2009.
2. Zakon SSSR ot 9 aprelya 1990 g. «Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaystva SSSR» // Vedomosti SND i VS SSSR. 1990. № 44. st. 914.
3. Zakon RSFSR ot 6 iyulya 1991 g. № 1550-1 «O mestnom samoupravlenii v RSFSR» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 29. st. 1010.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 26 oktyabrya 1993 g. № 1760 «O reforme mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami ot 22 dekabrya 1993 g.) // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 01.11.1993. № 44. st. 4188.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 22.12.1993 № 2265 «O garantiyakh mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» // Rossiyskaya gazeta ot 25 dekabrya 1993 g. № 237.
6. Babichev I., Kodina E. Nekotorye defekty i probely v munitsipal'nom prave: sistema ili «otdel'nye nedochety»? / I. Babichev, E. Kodina // Munitsipal'naya vlast'. 2007. № 4. – S. 58 – 97.

7. Boltenkova L.F. Pochemu Sovet Federatsii otklonil Zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»? / L.F. Boltenkova // *Regionologiya*. – Saransk, 1995. – № 3. – S. 25 – 26.
8. Bystrenko V.I. *Istoriya gosudarstvennogo upravleniya i samoupravleniya v Rossii*. M.: Nauka, 1997. – 289 s.
9. Vasil'ev V.I., Postnikov A.E. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» / V.I. Vasil'ev, A.E. Postnikov. M., 1996.
10. Demin I.Yu. Elementy neposredstvennoy demokratii i mekhanizmy predstavitel'stva politicheskikh interesov na munitsipal'nom urovne // *Vestnik MGU. Seriya 12. Politicheskie nauki*. – 2002. – № 6.
11. Zelentsov V.V. Razvitie territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v 1990-e gg. (na primere Novosibirskaya, Kemerovo, Barnaula) // [http://Rezhim dostupa: www.lib.tsu.ru/info/000063105/306/image/306 – 065 – 068. pdf](http://Rezhim_dostupa:_www.lib.tsu.ru/info/000063105/306/image/306-065-068.pdf).
12. Ignatyuk N.A. Sistema organov mestnogo samoupravleniya / N.A. Ignatyuk // *Zhurnal rossiyskogo prava*. – 1998. – №6. – S. 17 – 22.
13. Krasnov M.A. Mestnoe samoupravlenie: gosudarstvennoe ili obshchestvennoe? // *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. – 1990 – № 10. – S. 81 – 82.
14. Kulikov V.V. Reforma mestnogo samoupravleniya v Rossii: teoriya i real'nost' // *Gosudarstvo i pravo*. – 2000 – № 11 – S. 13 – 17.
15. Mersiyanova I.V. Stanovlenie negosudarstvennykh kommercheskikh organizatsiy kak rezul'tat samoorganizatsii naseleeniya / *Perspektivy samoupravleniya i samoorganizatsii v Rossii* / *Otv. red. I.A. Butenko*. M.: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond, 2000.
16. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, problemy, puti sovershenstvovaniya. Itogovyy doklad*. M.: Ekon-Inform, 2009.
17. Miroshnichenko E. Shagi k samoupravleniyu // *Narodnyy deputat*. – 1992. – № 17. – S. 48 – 52.
18. Novokhatskiy V. Osnovnye problemy reformy mestnogo samoupravleniya i puti ikh resheniya / V. Novokhatskiy // *Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii v novykh geopoliticheskikh i finansovo-ekonomicheskikh usloviyakh: realii i perspektivy razvitiya*. SPb., 2008. – S. 70 – 79.
19. Prokhorov V.T., Kasho V.S. Organy territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v sisteme mestnogo samoupravleniya // *Gosudarstvo i pravo*. – 1992. – № 7. – S. 50 – 59.
20. Samodin S. Osnovnye tendentsii i protivorechiya reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii. // *Vlast'*. 2007. № 7. – S. 89 – 94.
21. Khartey ne vyshli? // *Rossiyskaya gazeta – Federal'nyy vypusk*. №3326. 22.10.2003.
22. Chernik I. Samoupravlenie: sovremennost' i istoki // *Sovetskaya yustitsiya*. – 1991. – № 5. – S. 10 – 19.
23. Shirokova N.G. Mestnoe samoupravlenie kak faktor stanovleniya grazhdanskogo obshchestva (sravnitel'no-politologicheskiy analiz): Dis. ... kand. polit. n. M., 2005.