

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ ПЕРВОГО ЗАКОНА РСФСР О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Статья посвящена политическим итогам первого закона РСФСР о местном самоуправлении. Основной целью данной публикации является исследование той политической роли, которую сыграл данный закон в муниципальной реформе новой России.

Article is devoted to the political results of the first act of RSFSR on local self-government. The main purpose of this publication is to study the political role of the act in the municipal reform of new Russia.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, Совет народных депутатов, местная администрация, формы прямой демократии.

Keywords: local government, municipal reform, the Council of people's deputies, the local administration, a form of direct democracy.

В истории новой России было принято три закона о местном самоуправлении, каждый из которых разрабатывался и принимался под влиянием тех политических процессов, которые происходили в новой России и отражали всю сложность трансформации постсоветского общества. Первый закон РСФСР о местном самоуправлении оставил самый заметный след в муниципальной истории новой России. Благодаря этому Закону были заложены те конституционные принципы, которые и сегодня продвигают муниципальную реформу и не дают возможности противникам её блокировать. Исследованию политического потенциала этого первого российского Закона о местном самоуправлении и его влиянию на муниципальную реформу посвящена данная статья.

К середине 1990 года в СССР наметились признаки серьёзного политико-экономического кризиса, связанного с резким переходом к рыночной экономике. 12 июня 1990 года первый Съезд народных депутатов РСФСР принимает Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, которая впервые закрепила в России основополагающий принцип разделения властей. Декларация также провозгласила полновластие РСФСР и верховенство республиканских законов. Действие актов СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливалось. Тем самым была заложена модель поликратической структуры власти. Принятие Декларации РСФСР заблокиро-

вало реализацию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а политический вектор муниципальной реформы стал определяться РСФСР. Российскому руководству необходимо было поднимать легитимационный потенциал представительных институтов, которые характеризовались заорганизованностью и сращиванием партийного и государственного аппаратов, депутаты Советов народных депутатов должны были стать подлинными народными избранниками.

Первоначально институт местного самоуправления в РСФСР рассматривался исключительно как выборность населением органов власти, практически никто не рассматривал местное самоуправление как профессиональную деятельность, не поднимались вопросы автономии муниципалитетов. Институт местного самоуправления не рассматривался политиками как новый институт публичной власти, но именно таким он и получился в результате действий различных политических центров, каждый из которых видел в этом институте нишу для реализации своих политических и экономических интересов:

– новое руководство РСФСР рассматривало институт местного самоуправления как способ борьбы с союзным руководством;

– представители ассоциации «Союз российских городов» через институт местного самоуправления

пытались решить собственные экономические проблемы своих территорий;

– демократическое сообщество поддерживало этот институт, который был свободен от влияния КПСС;

– либеральные силы и предприниматели поддерживали новый институт, который способствовал разгосударствлению собственности.

Эти разные политические позиции и нашли своё конкретное отражение в первом Законе РСФСР о местном самоуправлении. На концепцию и идеологию нового Закона РСФСР о местном самоуправлении непосредственно оказывали влияние нескольких важных законов, принятых ранее. Одним из таких нормативно-правовых документов стал Закон РСФСР от 10 октября 1990 года «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы», который принимался в условиях наивысшего противостояния руководства СССР и руководства РСФСР и который практически приостановил действие союзного Закона о местном самоуправлении, а компетенция местных Советов народных депутатов вплоть до принятия Закона РСФСР о местном самоуправлении определялась только законами РСФСР. Данный Закон установил принципы обязательности решений и подотчётности нижестоящих Советов и их исполнительных органов вышестоящим Советам, их исполнительным органам, «...расширил круг полномочий местных органов власти и фактически восстановил их вертикальную подчинённость как по линии исполнительных органов, так и по линии самих Советов» [1, с. 127]. Союзному центру пришлось внести изменения и в Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», где опять была возвращена система двойного подчинения исполкомов одноуровневому и вышестоящему Советам, а нижестоящему Совету – решениям вышестоящего Совета. Закон также установил, что полномочия Советов народных депутатов между сессиями теперь вправе осуществлять президиумы. Районные, городские, поселковые и сельские Советы вновь включались в вертикаль государственного управления. Восстановление вертикали управления как по линии Советов, так и по линии исполкомов было в правовом смысле логично, поскольку местные Советы народных депутатов в соответствии с Конституцией СССР и Конституцией РСФСР про-

должали оставаться местными органами государственной власти. Таковыми они оставались и потом – по Закону РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР». Однако тенденция к обособлению местной власти от власти государственной стала к тому времени все же проследиться в действиях законодателя.

Гарантиями финансовой и экономической независимости деятельности Советов должна была стать муниципальная собственность, но в соответствии с Законом РСФСР 1990 года «О собственности в РСФСР» муниципальная собственность могла быть только в районах, городах и входящих в них административно-территориальных образованиях.

Огромную роль сыграл Закон РСФСР от 21 ноября 1990 года «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», он устанавливал дополнительные полномочия местных Советов в экономическом секторе с целью стабилизации экономического положения; в Законе впервые использовалось понятие муниципальной собственности. Российское руководство понимало необходимость формирования легитимного местного самоуправления на местах: «...1990 год, год появления новых местных советов, означал, что произошла инверсия власти: советы становились в условиях политического хаоса островками власти, обладающими легитимностью» [2, с.99], но одновременно отставало и своё право централизованного руководства на территории.

Огромную роль в концепции и идеологии нового закона РСФСР о местном самоуправлении сыграли конституционные нормы. До мая 1991 года сохранялась государственная природа Советов народных депутатов. 24 мая 1991 года Съезд народных депутатов РСФСР принял Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления». Согласно новой редакции статьи 137 Конституции РСФСР «органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах являются соответствующие Советы народных депутатов». Теперь на двух уровнях – федеральном и региональном – устанавливалась государственная власть. Новая редакция статьи 138 Конституции РСФСР устанавливала: «Местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населённых пунктах осуществляется населением через соответ-

ствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления». Глава 18 Конституции РСФСР вводила понятие «местной администрации», определяла её компетенцию, порядок формирования и взаимоотношения с представительным органом местного самоуправления. Таким образом, в России в мае 1991 года на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления, впервые было введено понятие «муниципальной собственности» и «местной администрации». В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 года «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» полномочия исполнительного комитета прекращались с момента вступления в должность главы соответствующей местной администрации. На смену исполкомам местных Советов пришла местная администрация, которая была подотчётна и местным Советам, и вышестоящим исполнительным органам. Это уже была другая модель организации местного самоуправления, в отличие от союзного уровня. В мае 1991 года была заложена основа негосударственной природы местного самоуправления.

Поиск концептуальной модели местного самоуправления в России завершился принятием 16 июля 1991 года Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», который отражал реальное состояние дел в области местного самоуправления. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования его напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволяло быстро продвигать муниципальную реформу. Закон включал местную администрацию в систему местного самоуправления и назвал их исполнительными органами местного самоуправления. Закон предусматривал разграничение функций между представительными и исполнительными органами. Администрация приобретала собственные полномочия, а также могла наделяться отдельными государственными полномочиями. Закон РСФСР о местном самоуправлении основывался на принципе разделения властей и чёткого разграничения статусов местных Советов и местной администрации. В законе сохранялись соподчинённость представительных органов и местной администрации вышестоящим Советам и исполнительным органам, сохранялось право вышестоящих

органов отменять решения нижестоящих местных Советов, исполнительных и распорядительных органов. Следует отметить, что главным недостатком закона стало то, что основное поле правового регулирования передавалось на уровень субъекта Федерации, а передача государственной собственности на уровень сельских, поселковых и городов районного значения не предусматривалась и не производилась, отсутствовал перечень вопросов местного значения. Главной особенностью закона 1991 года было закрепление единой модели системы органов местного самоуправления с преобладающим началом в системе органов местного самоуправления главы администрации. Председатель Совета народных депутатов терял статус высшего должностного лица местного самоуправления, а глава местной администрации этот статус получал. Местному самоуправлению был дан высокий политический статус, но этот статус не был подкреплён механизмами частной собственности, зафиксированными гражданскими правами, опаздывала бюджетная и налоговая реформы. Старые формы заполнялись новым содержанием, местные органы власти действовали в прежних административных единицах. Хотя этот Закон был противоречив и непоследователен и в нем не был реализован принцип самостоятельности местного самоуправления, но именно с него началась муниципальная реформа в России.

В условиях политического кризиса после августа 1991 года были отложены выборы в представительные органы местного самоуправления и выборы глав местных администраций в соответствии с требованиями нового закона о местном самоуправлении. Был введён мораторий на проведение выборов власти на период радикальной экономической реформы. Вводился новый порядок назначения и смещения глав местных администраций главой вышестоящей администрации. Статус глав местных администраций был выведен за рамки закона о местном самоуправлении. Наметился новый вектор муниципальной реформы, который был направлен на десоветизацию местной власти. Принятый Закон РСФСР «О краевом (областном) Совете народных депутатов и краевой (областной) администрации» практически продублировал круг полномочий и компетенцию Советов народных депутатов, определённую в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», кроме того, действовали законодательные акты в области административно-территориального

устройства, бюджетного процесса, которые значительно нарушали права местного самоуправления. Распад СССР в 1991 году, формирование новой российской государственности оказали непосредственное влияние на политические основы становления нового института местного самоуправления. Закон РСФСР о местном самоуправлении так и не был реализован на практике, но механизм муниципальной реформы был запущен, и это было одним из главных политических достижений новых властей России, поддержка реформы на самом низовом уровне была достаточно высокой. Муниципальная реформа реализовывалась в новых условиях, необходимо было на практике без подготовки отработать основные европейские модели самоуправления и создавать условия для развития местной инициативы, кроме того, становление местного самоуправления в России пришлось на период глубокого экономического спада и бюджетного кризиса, и вследствие этого создание новых муниципальных органов власти не подкреплялось адекватными ресурсами.

Реализация принципа отделения местного самоуправления от органов государственной власти произошла 21 апреля 1992 года. В этот день были приняты очередные поправки к Конституции РФ. Раздел VII стал называться «местное самоуправление в РФ». Согласно новой редакции статьи 85 Конституции РФ «Местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления».

Постепенное эволюционное реформирование местной власти завершилось в сентябре 1993 года. Вершиной противостояния Президента РФ и Верховного Совета РФ стал Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года о поэтапном проведении конституционной реформы, роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета, а также назначении референдума по новой Конституции РФ. Всё это привело к радикальной и политизированной муниципальной реформе, когда были подписаны Указы Президента РФ от 9 октября 1993 года «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» и от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в РФ», согласно последнему деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращалась, а их функции стала выполнять соответствующая местная администрация. Муниципальная реформа

в результате этих политических решений была заблокирована.

Короткая политическая история первого Закона новой России о местном самоуправлении закончилась осенью 1993 года. Закон так и не был реализован, на это повлияли различные политические события, но политическое наследие этого Закона имело большое значение для муниципальной реформы, а основные его идеи были воплощены в новой Конституции РФ. В статье 3 Конституции РФ провозглашалось, что многонациональный народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Конституция РФ установила многоуровневую систему публичной власти, частью которой выступает система местного самоуправления. Конституция РФ закрепила самостоятельность местного самоуправления и его организационную обособленность от органов государственной власти, она упорядочила правоотношения, касающиеся формирования и функционирования органов местного самоуправления. Признание в Конституции РФ за самоуправлением статуса политической власти, самостоятельной, не зависящей от государства, было революционным шагом. В первом Законе РСФСР о местном самоуправлении впервые нашли своё отражение идеи, закреплённые в Европейской Хартии местного самоуправления:

- признание представительных органов обязательным субъектом местного самоуправления; наличие муниципальной собственности;
- построение отношений между органами местного самоуправления разных уровней на правовой основе;
- обеспечение местных бюджетов собственными доходными источниками;
- сочетание представительных институтов с формами прямой демократии;
- использование конкурсной системы замещения должностей в исполнительных органах;
- право местных органов власти на создание ассоциаций;
- судебная защита прав самоуправления.

Следует отметить, что именно Европейская Хартия местного самоуправления и положения статьи 12 Конституции РФ не дали возможности противникам муниципальной реформы её заблокировать, несмотря на то, что «...заложенная в Конституции России идея отделения местного самоуправления

от государства опиралась на практику, не укоренённую в российском обществе» [3, с. 41].

Многие положения первого закона РСФСР о местном самоуправлении сохранили своё значение и после принятия Конституции РФ 1993 года и нового Федерального Закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который устанавливал, что до принятия субъектами РФ законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований действуют нормы Закона РСФСР о местном самоуправлении, определяющего полномочия местных Советов и местных администраций разного уровня в части, не противоречащей Конституции РФ. Во многих субъектах РФ указанные законы так и не были приняты. В этой части нормы первого Закона РСФСР о местном самоуправлении продолжали действовать вплоть до принятия нового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2003 году.

Первый Закон РСФСР о местном самоуправлении оказал огромное влияние на муниципальную реформу, он заложил основания для местного самоуправления как политического института. В ходе разработки и принятия данного Закона сформировалась группа профессионалов, которая впоследствии стала заниматься муниципальной реформой на профессиональной основе. В данном Законе

впервые были применены некоторые положения Европейской Хартии о местном самоуправлении. Основные принципы, заложенные в основу данного Закона, впоследствии стали конституционными и до настоящего времени определяют основные направления муниципальной реформы в России. Первый закон РСФСР о местном самоуправлении впервые создал условия для реализации самой эффективной формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения через институт территориального общественного самоуправления, другого аналога этому в мире нет. Первый закон РСФСР о местном самоуправлении заложил принципы разделения властей, использовал опыт земства, но самое главное он запустил механизм муниципальной реформы в России, и это было одним из главных политических достижений новых властей России.

Литература

1. Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. М., 1998.
2. Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945 – 1991 гг.): М., 2003.
3. Гельман В.В., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991– 2006 гг. СПб., 2008.

УДК 323

Ляхов В.П.

ПРОТИВОРЕЧИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ

В ходе социально-политических преобразований на постсоветском пространстве Российского государства был проигнорирован важнейший принцип институциональной преемственности и специфики социума, его ментальных установок, отражающихся в политическом сознании и культуре, что не позволило реализовать модернизационный проект.

During the social and political reforms on the post-Soviet Russian state space the major principle of institutional continuity and specificity of society his mental facilities, reflected in political consciousness and culture was ignored. This is not allowed to implement modernization project.

Ключевые слова: институциональная трансформация, государство, политическая модернизация, социокультурная матрица.

Keywords: institutional transformation, the state, political modernization, socio-cultural matrix.