ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ / JURISPRUDENCE

УДК 342.552

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF–GOVERNMENT AS AN INSTITUTION OF CIVIL SOCIETY IN THE RUSSIAN FEDERATION

©Неустроев А. Н.
Сахалинский гуманитарно–технологический институт
г. Южно–Сахалинск
neystroew@yandex.ru
©Neustroev A.
Sakhalin humanitarian–technological Institute
Yuzhno–Sakhalinsk
neystroew@yandex.ru

Аннотация. В работе рассмотрены вопросы становления и развития такого института народовластия как территориальное общественное самоуправление. Проведенное исследование позволило выделить этапы становления местного самоуправления как формы организации публичной самоуправляющейся власти в правовой системе Российской Федерации.

Abstract. The article considers problems of formation and development of such Institute democracy as a territorial public self–government. The research allowed to allocate stages of formation of local self–government as a form of public self–governing authority in the legal system of the Russian Federation.

Ключевые слова: конституция, демократия, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление.

Keywords: constitution, democracy, local self–government, territorial public self–government.

Важным признаком демократического общества является участие граждан в решении проблем своей общины и региона непосредственно через созданные ими институты местного самоуправления. Самоуправление приобретает специфические черты в каждой стране, однако, в западных демократических странах исторически сформировались такие модели организации власти на местах, как континентальная и англосаксонская, на одну из которых, как правило, ориентируются системы самоуправления в молодых демократиях и переходных обществах. Одновременно они вносят и свои особые черты в развитие механизмов самоуправления, решение вопросов взаимодействия личности — территориальной общины — власти (местной и центральной).

В Российской Федерации данный процесс имеет глубокие исторические корни со времен Киевской Руси, княжеств и пр. [1, с. 76–87]. Однако, с правовый точки зрения, начальный этап становление и развитие территориального общественного самоуправления

как института гражданского общества связан с трансформацией «советской власти» на местах в современную систему самоуправления (учредительный этап).

В общем, развитие территориального общественного самоуправления как института гражданского общества в Российской Федерации прошел динамический период становления. Началом его возрождения (в широком смысле) принято считать 12 декабря 1993 г., когда состоялись первые демократические выборы, на которых были избраны депутаты не только в Государственную думу Российской Федерации, но и в местные советы.

Хотя после этих выборов «в основном местные советы по всей РФ все-таки оставались по своему составу коммунистическими (большинство депутатского корпуса были членами КП РФ), однако во многих городах и в некоторых регионах местные советы уже были или некоммунистическими, или же имели в своем составе многочисленные демократические депутатские группы» [2, с. 118–122]. Кроме того, даже советы с коммунистическим большинством или возглавляемые коммунистами, не говоря уже о новоизбранных советах с демократическим большинством, стремились получить определенную автономию в отношении своей деятельности в сфере обеспечения потребностей местного населения [3, с. 211].

Ряд объективных факторов: возникновение глубоких противоречий в пределах советов, а также между советами и партийными комитетами, отсутствие опыта у нового руководства советов, недостаточное нормативно-правовое регулирование местного самоуправления вызывали конфликты между органами власти различных уровней. «Все это происходило на фоне реформирования партийной и государственной жизни, поэтому в сфере самоуправления почти не получалось в то время выйти за рамки сугубо формальных изменений» [4, с. 211]. В частности, принят 9 апреля 1990 Закон СССР «Об основных принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [5] был очень коротким и слишком общим и не предусматривал никаких механизмов по решению назревших проблем, что актуализировало необходимость выработки новых, более действенных законов.

Следовательно, есть основания связывать возрождение местного самоуправления в России с теми процессами, которые начались после принятия Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации 12.06.1990 г. [6] и соответствующего ей по содержанию Закона от 22.10.1992 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [7]. Законом возвращен в потребление сам термин «местное самоуправление» и отменено подчинение советов и их исполнительных органов по вертикали, что означало отказ от принципа «демократического централизма» [8, с. 134]. Совет был освобожден из-под опеки партийных комитетов, определены исключительные полномочия советов каждого уровня, введена коммунальная собственность, выведены местные бюджеты из государственного. Это был шаг к закреплению на законодательном уровне самостоятельности советов: организационно–правовой и финансово–материальной.

Однако, ликвидировав «структурное двоевластие» советов, закон не избежал возникновения «функционального», поскольку ст. 2 закреплялось, что к «системе местного самоуправления относятся: сельские, поселковые, районные, городские, районные в городах, областные советы народных депутатов и их исполнительные органы, которые являются государственными органами местного самоуправления».

Несмотря на то, что согласно положениям действующей на то время Конституции (1978 г.) вся власть в РФ сосредоточивалась в руках Советов, вопрос роспуска местных советов всех уровней принадлежал к компетенции Государственной думы Российской Федерации, что также противоречило принципам самоуправления и было, по сути, остатком «демократического централизма».

После утверждения в 1991 г. должности Президента была сформирована исполнительная вертикаль государственной власти на местах из представителей Президента в областях и районах, в компетенцию которых входило общее руководство местными

государственными администрациями, выполнение районного и областного бюджетов, контроль за соблюдением действующего законодательства.

С принятием новой редакции Закона РФ от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [9] местные советы были окончательно «разгосударствлены», за исключением районных и областных. Последние лишались своих исполнительных органов, функции которых переходили к местным государственным администрациям, которые принадлежали к вертикали государственной исполнительной власти, созданной при институте представителей Президента. Итак, за районными и областными, городскими советами (кроме советов базового уровня) оставались исключительно представительские функции. В то же время изменение названия этого закона указывало на утверждение не только местного, но и регионального самоуправления. Этот «новый дуализм», по убеждению Б. А. Руснака, вызвал нездоровую конкуренцию между должностными лицами, усилил конфликты между органами местного самоуправления и администрациями и их руководством [10, с. 6].

Следующим шагом стала реформа местного самоуправления в октябре 1993 г. «Тогда с небольшим интервалом вышли два Указа Президента РФ — «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (от 9 октября 1993 г. № 1617) и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (от 26 октября 1993 г. № 1760) [11]. И в дальнейшем инициатива в проведении муниципальной реформы принадлежала преимущественно Президенту РФ, который позднее издал на эту тему еще два Указа — «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» (от 21 марта 1994 г. №557) [12] и «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (от 11 июня 1997 г. №568) [13]. Ни один из этих документов не содержал четкого объяснения пользы (общественно значимых целей) проводимой муниципальной реформы. Единственную попытку хоть как-то официально заявить о смысле создания местного самоуправления можно обнаружить только в преамбуле Указа Президента РФ от 9 октября 1993 г. №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления»: «в целях обеспечения подлинного народовластия и реализации конституционного принципа разделения властей». И до сих пор возникают сомнения в том, что решения именно этой задачи ждут люди от местной власти» [14, с. 15].

Во время выборов 1994 г. председатели советов всех уровней (за исключением районных в городах) избирались населением соответствующих административно–территориальных единиц. Во многом это расценивалось как усиление статуса не только указанных должностных лиц, но и местного и регионального самоуправления в целом, поскольку на всех административно–территориальных уровнях при непосредственном участии населения создавалась полноценная организационная структура система местного самоуправления. Однако, компетенция Государственной думы об отмене решений местных советов и их роспуске оставалось за ней и в определенной степени нивелировало самостоятельность местных советов.

Такая модель организации местного самоуправления получила преимущественно неоднозначные оценки ученых. Одни указывали на провоцирование ею сепаратистских настроений некоторых вновь избранных председателей; вторые — на угрозу восстановления «демократического централизма»; третьи отмечали, что с ее введением начался период «острого кризиса и конфронтации органов государственной власти» [15] и ослабление исполнительной ветви, с чем, в частности, в то время не хотел согласиться новоизбранный Президент Б. Н. Ельцин, настаивая на восстановлении исполнительной вертикали. В этой ситуации активизировался поиск приемлемой модели местного самоуправления и его взаимодействия с институтами государственной власти.

В конце концов, новый Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16] был введен в действие путем заключения договоренностей между Государственной думой и

Президентом, которые восстановили модель местного самоуправления, действующую на основании Закона 1992 г., то есть были возвращены местные государственные администрации, которые подчинялись по вертикали исполнительной власти снизу вверх, а исполкомы снова были ликвидированы; формальное самоуправления оставалось только на уровне населенных пунктов. Система управления на местах имела, кроме того, еще один противоречивый момент: председатель совета (самоуправление) и глава соответствующей государственной администрации (государственная власть) сочетались в одном и том же лице, к тому же выбранным всем населением именно как председатель совета, тогда как право назначения руководителей администраций получил Президент.

Закон был подвергнут уничтожающей критике за отступление от достижений предыдущего периода в развитии местного и регионального самоуправления и демократизации системы властных отношений в целом, а также за пренебрежение к Конституции РФ, которая могла применяться только в части, которая не противоречила конституционном договору.

Следующий этап в становлении и развитии территориального общественного самоуправления как института гражданского общества в Российской Федерации — конституционный. Система местного самоуправления, основные принципы которой были определены в 1995 г., была закреплена в Главе 8 Конституции Российской Федерации 1996 г. Кроме отдельного раздела, местному самоуправлению в Конституции были посвящены также отдельные статьи (более 20). Немало вопросов становления и развития местного самоуправления Конституция оставалось для урегулирования отдельными законами.

С принятием Конституции были завершены поиски приемлемого варианта местного самоуправления в РФ в целом. Закрепление основных принципов местного самоуправления в положениях Основного Закона вывели его «на уровень одного из ведущих институтов демократического конституционного строя». Однако, раздел Конституции, посвященный местному самоуправлению, по признанию юристов, был принят в несовершенной редакции (в частности, по сравнению с другими проектами Конституции, которые дебатировались в первой половине 90-х г. г.). Определяя местное самоуправление как важный элемент конституционного строя, он даже теоретически не обозначил «места и роли местного самоуправления в системе демократических институтов государства», а также не дал надлежащей значимости тем положениям, которые могли бы способствовать внедрению в жизнь основных требований Европейской хартии местного самоуправления о «реальной способности» местной власти решать публичные дела «под свою ответственность и в интересах местного населения».

Следующей вехой в истории развития местного самоуправления стал принятый в 1997 г. Закон «О местном самоуправлении в РФ». Этим законом был введен институт сельского, поселкового, городского головы; разделены должности председателя районного и областного советов и глав районной и областной государственных администраций. В нем впервые констатировались принципы государственной поддержки, гарантии и судебной защиты местного самоуправления. Так же впервые в нем было определено, что первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является не их исполнительные органы, как это утверждалось в предыдущих законах, а территориальная община села, поселка, города (ст. 6). Законодательно были введены такие процедурные механизмы самоуправления, как местные инициативы и общественные слушания. К новым положениям относятся также разграничения полномочий органов самоуправления на собственные и делегированные государством.

В то время Конституция была адаптирована к новым условиям с помощью многочисленных поправок, которые впервые в современной истории предоставили представительным органам право принимать уставы территориальных общин (ст. 19), хотя процесс наработки этих нормативно-правовых актов до сих пор не стал распространенной практикой.

Важное место в системе правового обеспечения местного самоуправления занимает Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который был принят привлечь в развитие конституционных положений, учитывая приоритеты Концепции административной реформы [17] в части реформирования организации территориального устройства и системы местного самоуправления.

Дальнейший этап реформирования с введением принципа партийного квотного представительства во всех государственных органах и внедрение партийных избирательных систем на национальном и местном уровнях привели к окончательному разбалансированию политической системы государства как на национальном, так и на местном уровнях, чем начат новый этап построения местной власти — неоконституционный. Для него характерно, что функционирование институтов местного самоуправления в значительной степени зависит от личных качеств людей, которые в них заняты, а эти качества, в свою очередь, определяются тем, какие именно людей удается выбрать по той или иной избирательной системе.

Впоследствии все проходившие выборы на местном уровне (для избрания депутатов сельских и поселковых советов и сельских, поселковых и городских голов) подвергаются критике в связи с высокой значимостью персоналий, выбранных территориальной общиной. В связи с этим на неоконституционном этапе изменения в Главный закон РФ не вносились, а напротив принимались многочисленный поправки в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, совокупность законов и подзаконных актов, принятых со времен распада СССР, заложила правовые основы для того, чтобы местное самоуправление за определенный период развило свой потенциал.

Организационные аспекты становления территориального общественного самоуправления как института гражданского общества в Российской Федерации существенно зависят от административно–территориального устройства, оптимизация которого является стратегической задачей для каждого независимого государства, ведь от него зависит уровень консолидации общества. Нынешнюю структуру административного устройства в его вертикальном и горизонтальном измерениях Россия в основном унаследовала от РСФСР. Поэтому этой системе свойственны высокая степень централизации власти и отсутствие возможностей органам местного самоуправления реализовывать эффективную политику на местах и оказывать качественные услуги гражданам.

Рассмотренное в теоретико-правовом измерении развитие местного самоуправления и административно–территориального устройства показал сложность и противоречивость этого процесса. Проведенное исследование позволило выделить этапы становления местного самоуправления как формы организации публичной самоуправляющейся власти в правовой системе Российской Федерации:

–учредительный (1990–1996 г. г.) — поиск приемлемой модели организации местной власти;

–конституционный (1996–2004 г. г.) — перенос элементов демократической системы на основе советской модели власти: принятие Конституции и законодательства о местном самоуправлении, начало административной реформы, наработка различных законопроектов по изменению административно–территориального устройства, институтов местного самоуправления, что в целом показало отсутствие комплексного, системного подхода к развитию законодательства о местном самоуправлении;

–неоконституционный (2004 г. г. — наше время) — разбалансировка системы власти на всех уровнях, чрезмерная политизация органов местной власти, рост конфликтных ситуаций между субъектами власти, между ними и общинами.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что дальнейшее становление территориального общественного самоуправления как института гражданского общества в Российской Федерации связано с реформированием. Впрочем, ограниченность социальной

ответственности у носителей публично–властных отношений и отсутствие правового закрепления статуса территориальных общин сдерживает процессы развития местных и региональных демократий в рамках общегосударственной стратегии децентрализации, на первый план выходят вопросы разграничений полномочий.

Список литературы:

1. Локшина К. Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2014. №2. С. 76–87.

2. Грудинин Н. С. Пути повышения эффективности реализации представительной функции Государственной Думы Российской Федерации // Вестник Северо–Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. 2013. №5. С. 118–122.

3. Потякин А. А. Правовое регулирование выборов в России: очерки истории. Часть 1. Первая Государственная Дума. СПб.: Санкт–Петербургский университет МВД России, 2001. С. 54.

4. Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России. Эволюция и деволюция. М.: Новое литературное обозрение, 2011. С. 211.

5. Закон СССР от 9 апр. 1990 «Об основных принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №16. Ст. 267.

6. Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 №22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

7. Закон РФ от 22.10.1992 № 3703-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»» (утратил силу с 1 января 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 №131ФЗ).

8. Кряклина Т. Ф. Этнополитические и правовые проблемы федерализма в России (электронное учебное пособие) // Успехи современного естествознания. 2010. №2. С. 134.

9. Закон РФ от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР (утратил силу с 1 января 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 №131ФЗ).

10. Основы местного самоуправления в РФ: в 2 ч. / Сост. Б. А. Руснак. Черновцы: ЧМГС Буковинское Партнерское Агентство, 2004. Ч. 1. С. 6.

11. Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы») (Утратил силу).

12. Указ Президента РФ от 21.03.1994 №557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления».

13.Указ Президента РФ от 11.06.1997 №568 (ред. от 27.06.2000) «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 28.05.2004 N 701).

14. Лексин В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России // Проблемный анализ и государственно–управленческое проектирование. 2011. №4. С. 15.

15. Холопов В. А. Трансформация института территориального общественного самоуправления России: история организационных правовых изменений и современное состояние // История государства и права. 2013. №4. С. 24–27.

16. Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Утратил силу).

17. Указ Президента РФ от 06.07.1995 №673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации».

References:

1. Lokshina K. N. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: samobytnaya istoriya formirovaniya (do nachala XX v.). Lokus: lyudi, obshchestvo, kul'tury, smysly. 2014. № 2. Pp. 76-87.
2. Grudinin N. S. Puti povysheniya effektivnosti realizatsii predstavitel'noi funktsii Gosudarstvennoi Dumy Rossiiskoi Federatsii. Vestnik Severo–Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M. K. Ammosova, 2013, №5, pp. 118–122.
3. Potyakin A. A. Pravovoe regulirovanie vyborov v Rossii: ocherki istorii. Chast' 1. Pervaya Gosudarstvennaya Duma. SPb.: Sankt–Peterburgskii universitet MVD Rossii, 2001, p. 54.
4. Kynev A. V., Lyubarev A. E. Partii i vybory v sovremennoi Rossii. Evolyutsiya i devolyutsiya. Moscow, Novoe literaturnoe obozrenie, 2011, p. 211.
5. Zakon SSSR ot 9 apr. 1990 “Ob osnovnykh printsipakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaistva v SSSR”. Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov SSSR i Verkhovnogo Soveta SSSR, 1990, no. 16. St. 267.
6. Deklaratsiya SND RSFSR ot 12.06.1990 №22-1 “O gosudarstvennom suverenitete Rossiiskoi Sovetskoi Federativnoi Sotsialisticheskoi Respubliki”.
7. Zakon RF ot 22.10.1992 № 3703-1 “O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Zakon RSFSR “O mestnom samoupravlenii v RSFSR” (utratil silu s 1 yanvarya 2009 goda v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona ot 06.10.2003 № 131-FZ).
8. Kryaklina T. F. Etnopoliticheskie i pravovye problemy federalizma v Rossii (elektronnoe uchebnoe posobie). Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya, 2010, no 2, p. 134.
9. Zakon RF ot 6 iyulya 1991 goda № 1550-1 “O mestnom samoupravlenii v RSFSR” (utratil silu s 1 yanvarya 2009 goda v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona ot 06.10.2003 №131-FZ).
10. Osnovy mestnogo samoupravleniya v RF: v 2 ch. / Sost. B. A. Rusnak. Chernovtsy: ChMGS Bukovinskaya Partnerskaya Agentstvo, 2004, part. 1, p. 6.
11. Ukaz Prezidenta RF ot 26.10.1993 № 1760 (red. ot 22.12.1993) “O reforme mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii” (vmeste s “Polozheniem ob osnovakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii na period poetapnoi konstitutsionnoi reform”) (Utratil silu).
12. Ukaz Prezidenta RF ot 21.03.1994 №557 “O merakh po obespecheniyu reformy mestnogo samoupravleniya”.
13. Ukaz Prezidenta RF ot 11.06.1997 №568 (red. ot 27.06.2000) “Ob osnovnykh napravleniyakh reformy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii” (utratil silu v svyazi s izdaniem Ukaza Prezidenta RF ot 28.05.2004 № 701).
14. Leksin V. N. Mestnoe samoupravlenie i mestnaya vlast' v sovremennoi Rossii. Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie, 2011, no. 4. p. 15.
15. Kholopov V. A. Transformatsiya instituta territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya Rossii: istoriya organizatsionnykh pravovykh izmenenii i sovremennoe sostoyanie. Istoriya gosudarstva i prava, 2013, no. 4. pp. 24–27.
16. Federal'nyi zakon ot 28.08.1995 №154-FZ (red. ot 21.07.2005) “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii” (Utratil silu).
17. Ukaz Prezidenta RF ot 06.07.1995 № 673 “O razrabotke kontseptsii pravovoi reformy v Rossiiskoi Federatsii”.

Работа поступила в редакцию
11.04.2016 г.

Принята к публикации
14.04.2016 г.