

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ТЕОРИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ
ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ НОВОЙ РОССИИ (1995–2002 ГГ.)**

Шустов кандидат политических наук, докторант,
Владимир Южно-Российский институт управления – филиал
Геннадьевич Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: Vladimir_943@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена роли общественной теории местного самоуправления в муниципальной реформе новой России, и охватывает период с 1995 года по 2002 год. Именно в этот период происходит закрепление основных положений общественной теории самоуправления в законодательстве РФ, а политический потенциал местного самоуправления достигает своего максимума.

Ключевые слова: *общественная теория самоуправления, муниципальное политическое пространство, политический актор, муниципальная реформа, органы местного самоуправления.*

После принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации (далее РФ) были созданы условия для реализации общественной теории самоуправления.

Принятый в 2003 году Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» уже опирался на государственную теорию самоуправления, а в его основе была заложена административная модель взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако для реализации этих конституционных положений, регулирующих муниципальную реформу, необходимо было разработать и принять новый закон о местном самоуправлении. Первый такой законопроект был внесён Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в декабре 1994 года. Данный законопроект опирался в основном на государственную теорию самоуправления и его основу составляли следующие положения:

- возможность делегирования полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти;
- поселенческий принцип организации местного самоуправления;
- возможность введения временного государственного управления в случае несостоятельности местного самоуправления;
- наличие не только выборных, но и иных органов местного самоуправления, которые могли наделяться государственными полномочиями;
- двухлетний переходный период для введения закона в полную силу.

Второй законопроект был внесён группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ под руководством И.В. Муравьёва, его основу составляла общественная теория самоуправления, он предусматривал:

- проведение выборов органов местного самоуправления в течение полугода после вступления закона в силу;
- приоритет только выборных органов местного самоуправления;
- право муниципального образования на выбор организационной модели местного самоуправления;

- приоритет представительных органов местного самоуправления в системе муниципальной власти.

Необходимо отметить, что депутатский законопроект ставил в приоритетное положение представительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти. Имплементация основных положений Европейской хартии местного самоуправления в законодательство РФ, начиная с 1998 года, позволяла увеличить политический потенциал представительного органа местного самоуправления, но эта норма не была реализована до сих пор, что не позволяет вывести муниципальную реформу на качественно новый уровень развития.

В июне 1995 г. был принят Федеральный закон №154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», основу которого также составляли идеи самоуправления на основе общественной теории, а взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления выстраивались на основе децентрализованной модели.

Хотя это был компромиссный вариант, но Президент РФ в силу сложившейся политической ситуации поддержал Федеральный закон №154. Федеральный центр в качестве основного противовеса растущему влиянию региональных элит рассматривал именно местное самоуправление, но главы субъектов Федерации «использовали средства финансово-экономического воздействия, поэтому местное самоуправление в целом оказалось слабым и неспособным к ограничению власти глав субъектов Федерации» [1, с. 323]. Кроме того, Россия собиралась вступить в Совет Европы и необходимо было привести в соответствие законодательство по местному самоуправлению европейским стандартам. Федеральный закон №154 закрепил конституционные принципы в нормы права и впервые закрепил разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Законом установлено, что местное самоуправление действует на всей территории РФ, именно местное самоуправление, а не местные органы государственной власти, которые стали появляться во многих субъектах РФ и особенно в республиках Юга России.

Закон решил главную задачу – установил общие принципы организации местного самоуправления на всей территории России, закрепил самостоятельность местного самоуправления, гарантировал права граждан на осуществление местного самоуправления, закрепил территориальные основы местного самоуправления. Основной политической задачей данного закона было формирование местного самоуправления как противовеса возрастающей власти субъектов РФ. Кроме того, были созданы необходимые условия для формирования муниципального политического пространства, в рамках которого стала формироваться локальная политическая элита, которая была ответственна перед местным сообществом и могла принимать самостоятельные политические решения.

Федеральный закон №154 закрепил правовые, экономические и финансовые права граждан на осуществление местного самоуправления на всей территории РФ, право местного сообщества на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, установление численного состава представительного органа местного самоуправления, который определялся уставом муниципального образования. Местное самоуправление рассматривается как самостоятельный демократический институт. В законе впервые были установлены критерии наделения поселений и других территорий статусом муниципального образования. Местное самоуправление могло осуществляться только при наличии следующих признаков: наличие муниципальной собственности, местного бюджета, выборных органов местного самоуправления, местного сообщества, зарегистрированного устава и установленных границ муниципального образования.

Федеральный закон №154 определял более 30 вопросов местного значения, которые находились в ведении муниципальных образований, но также давал муниципальным образованиям право принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключённые из их ведения и не отнесённые к ведению других муниципальных образований. Дополнительного финансирования этих полномочий закон не предусматривал.

Принципиальным недостатком закона был отказ от поэтапного введения местного самоуправления (закон вводил его сразу). Кроме того, как отмечали авторы аналитического доклада «Местное самоуправление в современной России», для органов местного самоуправления Федеральный закон №154 «предусматривает ответственность перед населением и перед государством за состояние систем жизнедеятельности в муниципальном образовании, а для органов власти субъектов РФ прямой ответственности, по сути дела, не предусматривается» [2, с.105]. Это позволяло региональным властям долгое время блокировать муниципальную реформу и не нести никакой ответственности. Необходимо отметить и другие недостатки Федерального закона № 154:

- отсутствие чётких механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
- несоответствие имеющихся ресурсов исполняемым обязанностям;
- размытость компетенции муниципальных образований и отсутствие чётких механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- неопределённость территориальной организации местного самоуправления;
- размытость правовых норм;
- отсутствие ответственности перед местным сообществом;
- отсутствие форм общественного и представительного контроля.

Получить сильного, самого легитимного и независимого нового политического актора в лице местного самоуправления не были готовы ни Федеральный центр, ни региональные власти. Федеральный центр поддерживал местное самоуправление до тех пор, пока региональные власти осуществляли «парад суверенитетов». В 90-е годы органы местного самоуправления добились политической автономии на фоне отсутствия финансово-экономической.

К концу 90-х годов Федеральный центр пытался обеспечить экономическую самостоятельность органов местного самоуправления, но уже за счёт снижения его политического потенциала, а органы государственной власти субъектов Федерации в этот период начинают выстраивать конструктивные отношения с Федеральным центром. Политика централизации страны стала находить поддержку у региональных элит. «Были выстроены отношения с региональными элитами, удалось добиться их лояльности. Федеральный центр принял этот «пакт» за достижение баланса власти и больше не стремился искать поддержки у местных элит» [3, с. 142]. Необходимо отметить, что этого делать было нельзя, местный уровень власти является главным союзником Федерального центра, который больше всего заинтересован в реализации федеральных интересов на его народной, базисной основе, но Федеральный центр пошёл по пути рецентрализации и постепенного частичного встраивания местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Субъекты РФ всячески затягивали реализацию Федерального закона №154, а ко второй половине девяностых годов прошлого века в регионах наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их переданными и делегированными полномочиями. С.И. Рыженков отмечал, что «...центральный вопрос реформы местного самоуправления о переходе от существовавшей системы государственного управления на местах к системе местного самоуправления, основанной на самостоятельном заведовании местными делами органами местного самоуправления так и не был решён за годы реализации закона 1995 года» [4, с. 245].

При рассмотрении концепции нового закона о местном самоуправлении на заседании Государственного Совета РФ Президент В.В. Путин отмечал, что «с 1995 года нам так и не удалось создать чёткие правовые и финансовые условия для полноценного развития местной власти» [5]. В РФ в соответствии с требованиями Федерального закона №154 было

образовано более 12 тысяч муниципальных образований, но «лишь 400 не являлись дотационными» [6, с. 37].

Противостояние местному самоуправлению со стороны региональных органов государственной власти было настолько велико, что Федеральному центру пришлось осенью 1996 года принять Федеральный закон №138 «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в РФ». Данный закон наделял суды правом назначать выборы органов местного самоуправления в случае их блокирования региональными властями. В суд мог обратиться любой гражданин РФ, чьи конституционные права на местное самоуправление были нарушены. Только в течение полугода с момента принятия данного Федерального закона выборы органов местного самоуправления по решению судов были назначены в 21 субъекте РФ. Федеральный центр получил мощный правовой рычаг регулирования муниципальной реформы и продвижения интересов местных сообществ. В Адыгее, например, Верховный Суд Республики ещё в 1998 году в соответствии с этим законом вынес решение о проведении выборов органов местного самоуправления на уровне сельских, поселковых советов. Эти выборы были проведены в 1998 году, и в этом же году Верховный Суд Республики Адыгея обязал органы государственной власти провести выборы в районах и городах Республики Адыгея. Трижды решения суда переносились, и только в конце 2002 года состоялись первые выборы органов местного самоуправления на уровне районов и городов Республики Адыгея.

Общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления принимались отдельно друг от друга и не были сопряжены. Конституционный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» был принят только в октябре 1999 г. Этот закон был внесён, а затем обсуждался в Государственной Думе Федерального Собрания РФ более 5 лет. Муниципальная реформа намного опережала административную реформу, будучи её составной частью, что впоследствии привело ко многим противоречиям положений Федерального закона №154 и основным направлениям административной реформы.

В некоторых субъектах Федерации вместо органов местного самоуправления стали формироваться местные органы государственной власти, хотя они не были предусмотрены Конституцией РФ, однако в некоторых субъектах РФ просуществовали до 2003 года. В администрации Президента РФ в 2002 году отмечали, что «только в 13 субъектах РФ выстроена модель, более или менее опирающаяся на конституционные принципы» [7, с. 37].

11 апреля 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. Этот документ обязывал применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ. Необходимо отметить, что именно Федеральный закон №154, Европейская хартия местного самоуправления и положения статьи 12 Конституции РФ не позволили противникам муниципальной реформы её заблокировать.

В июне 1997 г. был разработан и принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», который должен был обеспечить состоятельность местных бюджетов и закрепление за ними фиксированной доли федеральных налогов, помимо того он устанавливал:

- возможность создания органами местного самоуправления собственных налоговых служб;
- перечень собственных доходов местного самоуправления;
- долю федеральных налогов, закреплённых за муниципальными образованиями на постоянной основе;
- создание в бюджете субъекта РФ фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Необходимо отметить, что если бы удалось реализовать политический и финансово-экономический потенциал данного закона, то общественная основа муниципальной реформы сохранилась бы и сегодня, а муниципальное сообщество могло максимально реализовывать модели партиципаторной, делиберативной демократии. Однако принятие данного закона не привело к улучшению финансового положения, он действовал в отрыве от Налогового и Бюджетного кодексов РФ и, соответственно, не учитывался в бюджетных планах Правительства РФ, например, в проекте федерального бюджета на 1998 год.

За период 1996–1999 гг. сложились негативные тенденции в финансовой обеспеченности местного самоуправления, происходило перераспределение доходов в пользу субъектов Федерации при постоянном росте расходных обязательств на уровне местного самоуправления. При формировании доходной части доля доходов муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете России с 1992 года по 1999 год сократилась с 28 до 24,5%. Муниципалитеты формировали свои бюджеты в условиях неопределённости как доходных, так и расходных обязательств, объём которых обусловлен был политической волей субъекта Федерации.

Экономический кризис августа 1998 года привёл к дальнейшему ухудшению финансово-экономического положения муниципального уровня, а взаимоотношения Федерально-го центра и субъектов Федерации стали пересматриваться, появился и политический, и общественный запрос на рецентрализацию публичной власти. Либеральные принципы Федерального закона № 154 в этих условиях не могли реализовываться, а изменения, которые были внесены в него впоследствии, изменили саму концепцию закона.

В заключение можно сделать выводы. При всех указанных недостатках Федеральный закон №154 привёл к кардинальному перераспределению власти на региональном уровне, были созданы условия для формирования муниципального политического пространства, в рамках которого стали появляться новые политические акторы.

В этот период политический потенциал местного самоуправления достигает своего наивысшего уровня, а реализация общественной теории самоуправления – максимального распространения на территории РФ. В рамках муниципального политического пространства была сформирована локальная политическая элита. Заработали формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Таким образом, Федеральный закон № 154 заложил политические основы для формирования нового гражданского института – местного сообщества.

Литература

1. *Коваленко В.И.* Современная российская политика. М., 2013. – 472 с.
2. *Воронин А.Г., Гильченко Л.В.* Местное самоуправление в современной России. Аналитический доклад. М., 1998. – 240 с.
3. *Максимов А.Н.* Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования / Институт современного развития. Итоговый доклад. М., 2009. – 524 с.
4. *Рыженков С.И.* Реформа местной власти в российских городах и политическая трансформация в регионах России: «обусловленный путь» или хаос произвола и случая? / Местное самоуправление: стратегические направления развития: Сб. материалов научно-практической конференции. М., 2000.
5. *Путин В.В.* Выступление на заседании Государственного совета РФ по вопросам местного самоуправления. М., 2002.
6. *Тюхтеев А.С.* Правовые основы, регулирующие отношения в сфере муниципальной собственности // Право и экономика. Вып. № 1. М., 2006.
7. *Либоракина М.И.* Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ // Бюллетень неправительственных организаций. 2003. № 55.

Shustov Vladimir Gennadevich, candidate of political sciences, doctoral candidate, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: Vladimir_943@mail.ru

**SOCIAL THEORY OF SELF-GOVERNMENT AT THE MUNICIPAL POLITICAL SPACE
OF THE NEW RUSSIA (1995-2002)**

Abstract

Article is devoted to the role of social theory of local government in the municipal reform of new Russia, and covers the period from 1995 to 2002 year. It was during this period that derives the stipulation of basic provisions of the public administration theory in the Russian legislation, and political capacity of the local government reaches its maximum.

Keywords: *social theory of self-government, municipal political space, political actor, municipal reform and local self-government bodies.*

References

1. Kovalenko V.I. *Sovremennaja rossijskaja politika*. M., 2013. – 472 s.
2. Voronin A.G., Gil'chenko L.V. *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii. Analiticheskij doklad*. M., 1998. – 240 s.
3. Maksimov A.N. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostojanie, problemy, puti sovershenstvovaniya / Institut sovremennoego razvitija. Itogovyj doklad*. M., 2009. – 524 s.
4. Ryzhenkov S.I. *Reforma mestnoj vlasti v rossijskih gorodah i politicheskaja transformacija v regionah Rossii: «obuslovlennyj put'» ili haos proizvola i sluchaja? / Mestnoe samoupravlenie: strategicheskie napravlenija razvitija: Sb. materialov nauchno-prakticheskoy konferencii*. M., 2000.
5. Putin V.V. *Vystuplenie na zasedanii Gosudarstvennogo soвета RF po voprosam mestnogo samoupravlenija*. M., 2002.
6. Tjuhtenev A.S. *Pravovye osnovy, regulirujushhie otnoshenija v sfere municipal'noj sobstvennosti // Pravo i jekonomika*. Vyp. № 1. M., 2006.
7. Liborakina M.I. *Zakonotvorcheskij process v Gosudarstvennoj Dume: pravozashhitnyj analiz // Bjuliten' nepravitel'stvennyh organizacij*. 2003. № 55.