**Тема 6: «Развитие местного самоуправления в России в советский и постсоветский период»**

*1.Местное самоуправление в советский период*

*2.Местное самоуправление в постсоветский период (90-е годы XX века)*

**Вопрос 1. Местное самоуправление в советский период**

После Октябрьской революции 1917 г. в стране сложилась такая система власти, по которой все представительные органы (сверху донизу) входили в единую систему государственной власти.

Это, естественно, изменило существовавшие до революции представления о местном самоуправлении как самоуправлении населения.

Иными словами, местное самоуправление в виде Советов народных депутатов фактически стало представлять из себя низовое звено единого государственного аппарата.

Октябрьская революция внесла коренные изменения в формирование системы местных органов власти и ее структуру.

В октябре 1917 г. действовало свыше 1430 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских депутатов. Отметим, что на Дону и Кубани существовали так же и Советы казачьих и крестьянских депутатов.

Но в большинстве они опирались в своей деятельности не на законодательные акты, изданные властью, а на мнение, пожелания масс. Советы чаще всего сами определяли количественный состав депутатов, сами разрабатывали свои полномочия и структуру.

После упрочения Советов в губернских и уездных центрах они немедленно приступали к организации Советов в волостях и селах.

Анализируя законодательство того периода, можно выделить три характерные черты присущие местным Советам.

Во-первых, местные Советы являлись органами власти и управления, действующими в границах существующих тогда административных территорий.

Во-вторых, существовала организационная взаимосвязь и соподчиненность по вертикали.

В-третьих, при определении компетенции и пределов полномочий местных Советов, устанавливалась их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но их деятельность допускалась лишь в соответствии с решениями центральной власти и вышестоящих Советов.

Процесс перехода государственной власти на местах к Советам не был бы кратковременным: определенное время земские и городские органы, местного самоуправления функционировали параллельно местным Советам, при этом они не всегда противопоставляли себя последним.

В Конституции РСФСР 1918 г. задачи местных Советов определялись следующим образом:

-проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;

-принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;

-разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

-объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

Все доходы и расходы местных Советов были поставлены под контроль центра.

В конце 1919 г. были определены единицы местного самоуправления независимо от размера (губернии, уезда, волости, города, деревни). Они стали называться коммунами. В Советах были созданы специальные органы (коммунотделы) для руководства «коммунальным хозяйством». В апреле 1920 г. был создан центральный регулирующий орган - Главное управление коммунального хозяйства.

Самостоятельная хозяйственная деятельность Советов началась осенью 1924 г. с выделения самостоятельных городских бюджетов. С развитием товарно-денежных отношений у местных Советов появляются средства для формирования собственных бюджетов. Их основой становятся доходы от вновь восстановленных налогов, платы за жилье и другие коммунальные услуги.

В целом же периоду деятельности Советов были присущи:

-некоторая децентрализация единой иерархической советской системы, перераспределение прерогатив в сторону некоторого усиления прав и полномочий ее низовых звеньев;

-расширение социально-экономических полномочий местных Советов в лице их исполнительных органов за счет поглощения ими местных территориальных органов, центральных правительственных структур, формирование специальных органов управления коммунальным хозяйством;

-попытки более или менее широкого вовлечения в избирательный процесс на местах «трудящихся масс», оживления Советов при сохранении жесткого политического контроля со стороны правящей партии;

-формирование самостоятельной финансово-материальной базы местных Советов, восстановление системы налогообложения в условиях реанимации товарно-денежных отношений;

-создание нормативно-правовой основы, обеспечивавшей определенную «автономизацию» местных Советов.

В 60-80 г. XX в. в СССР было принято немало постановлений, посвященных проблемам совершенствования местного самоуправления. Это постановления ЦК КПСС:

-«Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (1957 г.),

-«О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» (1965 г.),

-«Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1967 г.),

-«О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (1971 г.),

-«О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» (1981 г.) и др.

Но эти нововведения желаемого результата не дали: свою роль сыграла командно-административная система.

Устанавливая в очередном акте новые права Советов, центр «забывал» обеспечить их материальными, организационными и структурными механизмами, и эти нововведения обрекались на декларативность.

Система местного самоуправления в СССР, в том числе и в Российской Федерации в 80-е гг. XX в. характеризовалась следующим образом.

По Конституции СССР местные Советы должны были:

-руководить на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством;

-утверждать планы экономического и социального развития и местный бюджет;

-осуществлять руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями;

-обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан;

-содействовать укреплению обороноспособности страны.

В пределах своих полномочий местные Советы должны были:

-обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие на их территории;

-осуществлять контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения;

-координировать и контролировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового иного обслуживания населения.

К исключительной компетенцией местных Советов относится:

-избрание и изменение составов исполнительных комитетов;

-образование, избрание и изменение составов постоянных комиссий Совета, заслушивание отчетов о работе исполкомов и постоянных комиссий.

Внимание к проблемам самоуправления в нашей стране возросло во второй половине 80-х г., когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления.

Постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление - это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти.

Первым практическим шагом на этом пути стало принятие 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Согласно Закону система местного самоуправления включала в себя местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения (советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Первичным территориальным уровнем местного самоуправления признавался сельсовет, поселок (район), город (район в городе).

Закон предоставил союзным и автономным республикам право самостоятельно определять и другие уровни (исходя из местных особенностей).

Этот период в развитии МСУ в России отличался следующими факторами:

 1.Возникновение «советской» системы МСУ явилось следствием творческой активности «трудящихся масс», их стремлением к истинному народовластию.

Это соответствовало и доктринальным положениям большевистской партии с ее тезисом о необходимости упразднения государства как такового и переходу к «коммунистическому общественному самоуправлению». При этом земское и городское самоуправление были отвергнуты как «буржуазный пережиток».

2.Однако в противовес доктринальной коммунистической утопии реальная практика большевизма пошла по пути конструирования политической системы тоталитаризма с его всеохватывающим контролем общественной и частной жизни граждан.

В рамках сконструированной тоталитарной общественно-политической системы местные Советы выступали в качестве низовой ячейки жесткой иерархической системы Советов, «узурпировавших» как законодательные, так и исполнительно-распорядительные, а порой и судебные функции.

3.Упраздненный «буржуазный» принцип разделения властей был заменен принципом единства власти, который на поверку обернулся диктатом партийного бюрократического аппарата.

В рамках единого политического процесса произошло своеобразное расширение единого субъектно-объектного конструкта («обратная узурпация» у Советов сколько-нибудь значимых управленческих функций).

4.В рамках целостной политической системы тоталитаризма местные Советы реально выступали не в качестве субъекта, а в качестве объекта властно-управленческого воздействия при решении наиболее важных вопросов, проявляя себя в качестве низовых органов государственной власти.

В этом случае они выполняли чисто декоративную функцию маскировки тоталитарной сущности сформировавшегося в России политического режима.

5. При решении второстепенных вопросов местной жизни Советы в ряде случаев выступали в качестве субъекта управленческого процесса, но крайне узкое поле их функционирования не позволяло им выступать в роли реального органа общественной самодеятельности.

Такая их функция в известной мере позволяла им компенсировать крайности тоталитаризма.

В идеологическом плане это создавало у населения местных сообществ иллюзию «народовластия», «сопричастности» делам общества и государства, способствуя, таким образом, стабилизации политической системы тоталитаризма.

6. В период апогея тоталитаризма («поздний сталинизм») местные Советы были низведены до роли «винтика» сверхиерархизированной политической системы и не могли уже выполнять вышеобозначенную компенсаторскую функцию.

7. Сверхцентрализация политической системы нарушила устойчивость ее несущей опоры, поддерживаясь на плаву авторитетом харизматического лидера.

8.Для восстановления динамического равновесия системы партийно-политическая элита пошла по пути известной (т.е. имеющей свои пределы) децентрализации, снявшей социальное напряжение и придавшей низовым звеньям советской системы (местным Советам) определенную динамику.

Расширение их прави полномочий, некоторое укрепление их материальной базы, известная демократизация их структурирования и функционирования, вовлечение в местную самодеятельность более широких масс «трудящихся» предотвратили распад тоталитарной системы, придав ей как бы второе дыхание.

9. Вместе с тем известная демократизация политической системы («хрущевская оттепель») ослабила всеохватывающий контроль партийного аппарата над общественно-политической жизнью страны, что вступило в противоречие с сущностью самой тоталитарной системы.

В итоге обозначился новый виток «качания маятника»: тоталитарная система, исчерпав к тому времени возможности своего дальнейшего роста, вступила в период упадка и деградации (эпоха «застоя»).

10. Всеохватывающий процесс деградации советского общества обернулся также и деградацией низовых звеньев политической системы (местных Советов).

Они все более и более теряли самостоятельность, утрачивали свои связи с массами, без поддержки которых и без финансовой независимости переставали быть сколько-нибудь самоуправляющимися органами, олицетворяя своей деятельностью лишь государственную власть на местах.

Этим и объясняется иждивенческий характер данного социального института в период «развитого социализма».

11. Принимаемые центральной властью решения по развитию хозяйственной самостоятельности местных Советов не обуздали ведомственный монополизм, т.к. для командно-административной системы он органичен. Отсутствие рыночных отношений обрекало местные Советы на фатальную зависимость от распределительного центра (центров), крайне суживая их материальную базу.

12. Предпринятые в период «перестройки» меры по демократизации деятельности Советов способствовали их очередному «оживлению», создав, таким образом, предпосылки для решающего рывка в деле формирования местного самоуправления.

13. Вместе с тем «перестроечные» меры показали всю исчерпанность возможностей реформирования местных Советов в рамках дышавшей на ладан тоталитарной политической системы, когда встала задача ее демонтажа и смены общественного строя, формирования гражданского общества с принципиально иным политическим устройством: на демократической основе и с социально ориентированной рыночной экономикой, позволяющей сформировать реальные органы местного самоуправления.

14.Переход к системе местного самоуправления логически вытекал из предшествующего социального развития страны.

Это было необходимо для того, чтобы эффективно решать местные проблемы, которые «сверху» должным образом разрешаться уже не могли.

Семидесятилетний «зигзаг» истории не прошел даром, из него были извлечены соответствующие уроки, в частности, стала ясна настоятельная необходимость местного самоуправления как такового.

**Вопрос 2. Местное самоуправление в постсоветский период (90-е годы XX века)**

Первым практическим шагом реформирования местного управления, внедрения нового для современной 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».

Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, в российском законодательстве происходило постепенно.

С реформой 24 мая 1991 г. на смену исполкомам местных Советов пришло понятие «местная администрация».

Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам.

Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом 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».

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 последней. И 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 как главный орган местного самоуправления, у него появлялось немало возможностей влиять на администрацию (в особых случая даже отстранять главу администрации от должности), но фактически администрация получала значительную самостоятельность.

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

Формирование и становление местного самоуправления востребовало объединения усилий новых МО в целях создания благоприятных условий для их функционирования и развития.

В этот период возникают региональные и федеральные объединения, союзы, ассоциации органов местного самоуправления.

Одним из первых 13 марта 1991 г. был учрежден Союз российских городов и региональных образований (СРГ).

Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» № 1760 от 26 октября 1993 г. была прекращена деятельность районных и городских Советов.

Одновременно было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Это 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.

Новый этап становления и развития в России МСУ, современного муниципального управления, учитывающего российский опыт и эффективную зарубежную практику, начался в стране в 1993 г.

Процесс муниципальных реформ в России, можно разбить на два основных этапа, ссылаясь на Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251.

На первом этапе (в течение 1996 г.) создавались организационно-правовые основы местного самоуправления, на втором (в течение 1997-1998 гг.) должно было сложиться реальное самоуправление, т. е. сформированы его экономические основы.

Именно проблемы экономического характера являлись на значительное время основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране.

В связи с этим основные усилия в рамках второго этапа муниципальной реформы должны быть направлены прежде всего на завершение формирования экономических основ МСУ, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

И это было достигнуто принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году.