

УДК 342.25

НАЧАЛО ПУТИ:
25 ЛЕТ ПЕРВОМУ ЗАКОНУ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 января 2015 г.

Аннотация: статья посвящена первому в современной истории нашего государства закону о местном самоуправлении, рассмотрению закрепленных в нем основных положений о сущности местного самоуправления, его принципов, вопросов территориальной организации. Особое внимание уделяется понятию вопросов местного значения. На основе проведенного анализа делаются выводы и предложения по совершенствованию современной российской системы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, развитие законодательства о местном самоуправлении, принципы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, вопросы местного значения, компетенция.

Abstract: consideration enshrined in it the essential provisions of the essence of local self-government, its principles of territorial organization. Special attention is paid to the concept of local issues. Based on the analysis, conclusions and proposals on the improvement of the modern Russian system of local government.

Key words: local self-government, the development of legislation on local self-government, the principles of local self-government, territorial public self-government, local issues, competence.

В апреле 2015 г. исполняется 25 лет со дня принятия Закона СССР от 4 сентября 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (далее – закон о местном самоуправлении 1990 г.)¹. Этот закон впервые после 70-летия существования советской власти объявил все местные Советы органами местного самоуправления, тем самым положив начало формированию новой системы властеотношений на местном уровне.

Спустя четверть века уже не существует такого государства, как Союз Советских Социалистических Республик. Российская Федерация, как и остальные бывшие союзные республики, ставшие суверенными государствами, создает собственную систему местной власти. За это время в Российской Федерации были приняты три закона о местном самоуправлении. Первый из них, Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее – Закон РФ от

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

06.07.1991 № 1550-1)², был принят в период, когда Россия еще была в составе СССР. Затем, после распада союзного государства и принятия Конституции РФ 1993 г., ему на смену пришел Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ)³. Наконец, действующий Федеральный закон с аналогичным названием был принят 6 октября 2003 г. (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ)⁴.

Тем не менее процесс изменения законодательства о местном самоуправлении, а вместе с ним реформирование муниципальной власти в Российской Федерации продолжается, в том числе и после принятия последнего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в который уже внесены поправки 90 федеральными законами. Возникают вопросы: какая модель местного самоуправления является целью этой перманентной реформы; каким, по мнению руководящих органов Российского государства, должно быть устройство местной власти? В связи с этим полагаем целесообразным вновь обратиться к закону о местном самоуправлении 1990 г., с позиций настоящего времени оценить как те его положения, которые были воплощены в практику и не утратили своей актуальности до сих пор, так и те, от которых в дальнейшем пришлось отказаться.

Для объективной оценки названного закона необходимо учитывать тот особый исторический период, в который он принимался, а именно период перехода от одной политической системы к другой (получивший название «перестройки»). После проведенных в 1985–1989 гг. реформ высших органов государственной власти нежизнеспособность существовавших местных Советов была уже очевидной, а вопрос о том, каким образом эта система должна быть изменена, еще оставался открытым. О необходимости перехода на принципы самоуправления на местах говорили многие ученые, общественные деятели и политики, выдвигались различные идеи и концепции, высказывалось и обсуждалось множество предложений.

Особая роль закона о местном самоуправлении 1990 г. заключается в том, что он впервые закрепил в качестве официального термин «местное самоуправление», сформулировал в виде конкретных правовых норм основные положения об организации и деятельности системы местной власти. Безусловно, отсутствие в то время однозначных подходов к пониманию сущности местного самоуправления, новизна предмета правового регулирования отразились в тексте закона, обусловили двойственность некоторых его положений.

СССР как государство состоял из союзных и автономных республик, поэтому издание более детальных законов об организации и деятельности местного самоуправления было отнесено к их ведению. Общесоюзный

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁴ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

закон лишь закреплял главные, принципиальные положения, которые должны были быть едиными для всего государства. Это был небольшой по объему документ, состоявший всего из 27 статей, объединенных в 4 раздела:

- Понятие, система и принципы местного самоуправления.
- Экономическая основа местного самоуправления.
- Финансовая основа местного самоуправления.
- Гарантии местного самоуправления.

Особо значимыми для понимания существовавших в то время подходов к местному самоуправлению являются положения первого раздела закона. Местное самоуправление определялось в нем как 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. В систему местного самоуправления включались местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Таким образом, местное самоуправление еще не рассматривалось как самостоятельный уровень публичной власти, поскольку местные Советы народных депутатов оставались органами государственной власти. Дополнительно к этому им придавался также статус органов самоуправления, что означало совмещение этими органами функций государственной публичной власти и функций местного самоуправления. Как подчеркивала ст. 3, основным звеном в системе местного самоуправления являются местные Советы народных депутатов как представительные органы власти. На своей территории Советы координируют деятельность всей системы местного самоуправления.

О том, что местные Советы по-прежнему оставались частью единой системы государственной власти, свидетельствует и норма ч. 3 ст. 6 о том, что решения местных Советов народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах своей компетенции, обязательны для исполнения соответственно нижестоящими Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами. Общеизвестная концепция местного самоуправления не предполагает подчиненности одних органов самоуправления другим, поскольку каждый уровень местной власти должен самостоятельно заниматься своими вопросами в пределах законодательно установленной компетенции. Так, в ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, принятой в 1985 году, сказано, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен

из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. В дальнейшем этот недостаток союзного закона стал очевидным, поэтому Конституция РФ 1993 г. и российское законодательство о местном самоуправлении исключили органы местного самоуправления из системы органов государственной власти.

По-иному, чем сейчас, понималось и само местное самоуправление. В законе о местном самоуправлении 1990 г. оно определяется как *самоорганизация* населения. Термин «самоорганизация» подразумевает, прежде всего, наличие собственной инициативы, добровольности и самостоятельности жителей административно-территориальных единиц в процессе осуществления управленческой деятельности. Оптимальными формами такой самоорганизации, как показала вся последующая практика российского местного самоуправления, выступают, прежде всего, органы территориального общественного самоуправления, собрания и иные формы непосредственной демократии.

Тем не менее закон о местном самоуправлении 1990 г. исходил из того, что под руководством местных Советов население будет привлекаться через эти демократические институты к управлению административно-территориальными единицами. При этом сами Советы, избираемые населением, включались в систему местного самоуправления. На практике данный подход оказался несостоятельным. Самоорганизация граждан может быть эффективным способом решения местных проблем только на небольших территориях (в рамках улицы, многоквартирного дома, микрорайона и т.п.), где преимущественно и создаются органы территориального общественного самоуправления. В масштабах всей административно-территориальной единицы (муниципального образования) должны существовать постоянно действующие, полноценные органы публичной власти, обладающие самостоятельностью по отношению к органам государственной власти в пределах своих полномочий. Именно такой подход в отношении местного самоуправления возобладал впоследствии в Конституции РФ 1993 г., которая закрепила местное самоуправление в качестве формы народовластия, самостоятельного уровня публичной власти в нашем государстве, подчеркнув, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Вместе с тем необходимо отметить, что выросшая из уличных и домовых комитетов советского периода и закрепленная в законе о местном самоуправлении 1990 г. система территориального общественного самоуправления (ТОС) доказала свою жизнеспособность в качестве основного средства привлечения населения к осуществлению местного самоуправления, самоорганизации жителей микротерриторий для самостоятельного решения значимых для них местных проблем. Несмотря на множественность форм непосредственной демократии в местном самоуправлении, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, именно ТОСы оказались самыми распространенными и востребованными населением на практике. Именно им отводится особая роль в развитии

активности населения, повышении эффективности всей системы современного российского местного самоуправления многими специалистами муниципального права⁵.

Интересным представляется рассмотрение принципов местного самоуправления, закрепленных законом о местном самоуправлении 1990 г., сопоставление их с теми, которые закрепляет законодательство в настоящее время. Статья 4 вышеназванного закона устанавливала, что местное самоуправление осуществляется на принципах:

- волеизъявления народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии;
- законности;
- самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения;
- защиты прав и законных интересов граждан;
- выборности Советов народных депутатов, органов территориально-общественного самоуправления, их подконтрольности населению;
- гласности и учета общественного мнения;
- сочетания местных и государственных интересов.

В качестве достоинства данного закона необходимо подчеркнуть тот факт, что практически все указанные принципы закреплены и в современном российском законодательстве о местном самоуправлении, поскольку они воплощают в себе базовые, общепризнанные начала данного института публичной власти, соответствуют принципам Европейской хартии местного самоуправления, несмотря на то что некоторые из них подверглись определенной трансформации, смысловой и текстуальной корректировке. Так, первый принцип о волеизъявлении народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии в настоящее время формулируется как принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления. Из третьего принципа исчезли слова о независимости Советов народных депутатов, поскольку местное самоуправление является подзаконной формой публичной власти, действует на основании и в пределах, установленных законами государства, и конечно же, его органы во многом зависимы от государственной политики в области местного самоуправления, от деятельности органов государственной власти

⁵ См., например: *Безвиконная Е. В.* Территориальное общественное самоуправление как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления // *Гос. власть и местное самоуправление.* 2011. № 1. С. 17–20 ; *Бялкина Т. М.* Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии // *Местное право.* 2011. № 4. С. 45–48 ; *Киселева А. М.* Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации местного сообщества. СПб., 2007 ; *Лермонтов Ю. М.* Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального народовластия // *Муниципальная служба : правовые вопросы.* 2009. № 2. С. 9–12 ; *Чеботарев Г. Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 11. С. 72–77 ; и др.

по обеспечению экономических и финансовых условий его деятельности. Недаром впоследствии в Конституции РФ был закреплен принцип государственных гарантий для местного самоуправления. Так, ст. 12 Конституции РФ установила, что в Российской Федерации признается и *гарантируется* местное самоуправление, а ст. 133 перечислила основные гарантии местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении 1990 г. регулирует также вопросы о территориях, на которых осуществляется местное самоуправление. В нем отсутствует понятие муниципального образования, речь идет о существовавших в то время административно-территориальных единицах. В ст. 2 сказано следующее:

«...2. Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц.

3. Первичным территориальным уровнем местного самоуправления могут быть сельсовет, поселок (район), город (район в городе).

С учетом местных условий и национальных особенностей союзные и автономные республики определяют и другие уровни местного самоуправления.

Сельские населенные пункты, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации».

Анализ данной статьи позволяет выделить следующие моменты. Во-первых, такие административно-территориальные единицы, как области и края, не относились к территориям, на которых создавалось местное самоуправление. Во-вторых, союзные и автономные республики имели право с учетом своих особенностей предусматривать и другие уровни местного самоуправления. Впоследствии Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ также наделил этим правом субъекты Российской Федерации, которые вплоть до вступления в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ сами решали вопрос о территориальной организации местного самоуправления в своих границах. В-третьих, правом на местное самоуправление обладали как города, так и районы в городах, поскольку еще с советского периода существовали городские и районные в городах местные Советы.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ по-иному подошел к территориальным основам местного самоуправления, лишив субъекты Российской Федерации права самостоятельно определять уровни и типы муниципальных образований. В нем была предусмотрена единая для всего государства система муниципальных образований, при этом районы в городах исключались из числа муниципальных образований. Среди причин такого решения отмечалось, в частности, то обстоятельство, что во многих субъектах Российской Федерации муниципальные образования создавались только либо на уровне районов, либо на уровне поселений, что не позволяло создать эффективную систему реально функционирующего местного самоуправления, нарушало права населения на осуществление муниципальной власти. Что касается городов, то они

должны рассматриваться в качестве единого целостного образования, управление которым осуществляется общегородскими органами местного самоуправления. Именно население города, а не жители его отдельных районов представляет собой местное сообщество, которому принадлежит муниципальная власть. Для оптимизации управления в крупных городах вполне допустимо создание структурных подразделений городской администрации в его районах (как, например, управы в районах города Воронежа), организация территориального общественного самоуправления в микрорайонах и на других территориях, передача ТОСам на основе договоров некоторых полномочий органов местного самоуправления, а также необходимых для их реализации бюджетных средств. Наконец, возможно создание иных органов городского самоуправления, в том числе выборных, поскольку в соответствии с Конституцией РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает необходимый минимум органов местного самоуправления, создание которых обязательно в каждом муниципальном образовании, не ограничивая муниципалитеты в возможности создания в случае необходимости и иных органов.

Однако в настоящее время наблюдается некоторое отступление от этих позиций, происходит определенный возврат к прошлому. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ субъекты Российской Федерации получили право наделять статусом муниципальных образований районы в крупных российских городах, преобразовывая их в городские округа с внутригородским делением. Кроме того, именно регионы в своих законах теперь должны определять способы формирования органов местного самоуправления, вправе влиять на объем и содержание компетенции муниципальных образований путем перераспределения полномочий органов местного самоуправления, наделяя их дополнительными вопросами местного значения. Это несет в себе угрозу необоснованного вмешательства органов государственной власти в компетенцию муниципальных образований, нарушения принципа их самостоятельности. Вряд ли данный процесс можно обосновать тем, что все прежние доводы и аргументы в настоящее время утратили свою актуальность, поскольку это далеко не так.

В определении местного самоуправления, которое содержалось в законе о местном самоуправлении 1990 г., впервые официально был употреблен термин «вопросы местного значения», значение, содержание которого в данном законе, как, впрочем, и других, не расшифровывалось. Можно предположить, что это понятие характеризовало целевое предназначение института местного самоуправления – заниматься той совокупностью дел, которые носят не общегосударственный, а местный характер, связаны с удовлетворением первостепенных жизненных потребностей и интересов населения. Вопросы местного значения непосредственно не связывались с компетенцией органов местного самоуправления, поскольку в ст. 6, устанавливающей основы определения компетенции органов

местного самоуправления, данный термин даже не упоминается. Ничего не говорится о вопросах местного значения и в разделе V «Компетенция местных Советов и местной администрации» Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В нем закрепляются полномочия органов местной власти в различных областях (сферах) общественных отношений, т.е. их компетенция определяется путем использования таких классических, общепринятых в теории права понятий, как предметы ведения и полномочия.

Попытка наполнить конкретным правовым содержанием понятие «вопросы местного значения» была предпринята в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ, ст. 1 которого определяла вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, настоящим федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации. Статья 6, называвшаяся «Предметы ведения местного самоуправления», содержала следующую формулировку: «В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления», и далее следовал перечень из 30 пунктов, в которых, по существу, содержались и функции, и задачи, и полномочия.

Вполне очевидно, что данный подход нельзя признать удачным, поскольку, во-первых, определение вопросов местного значения не содержало каких-либо их признаков, критериев, особенностей; во-вторых, в статье произошло смешение различных правовых категорий, подмена одних понятий другими.

Следующий Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ постарался исправить эту ситуацию. Определение вопросов местного значения было дополнено указанием на то, что они осуществляются населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, а перечень этих вопросов был закреплен отдельно для каждого вида муниципальных образований (ст. 14–16). Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения выделены в отдельную ст. 17.

Однако и в данном случае не удалось решить всех проблем, связанных с использованием в процессе правового регулирования компетенции местного самоуправления категории «вопросы местного значения»⁶. Как

⁶ См. об этом подробнее: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006 ; *Дементьева О.* Совершенствование законодательного регулирования компетенционных основ местного самоуправления // *Муниципальное право.* 2012. № 1. С. 8–15 ; *Маркварт Э., Савранская О.* К вопросу «О вопросах» или краткий анализ терминов и понятий, используемых в статьях 14–16 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Там же. 2004. № 4. С. 2–9 ; *Мирошник В. А.* Политико-правовые проблемы реализации вопросов местного значения // *Местное право.* 2012. № 1. С. 7–18 ; *Непомнящих С. С.* Вопросы местного значения как элемент компетен-

отмечает В. И. Васильев, закрепленное в законе содержание данного термина не дает исчерпывающего представления об особенностях его правового наполнения в соотношении с другими понятиями. В этом плане он ограничивается тавтологией: «вопросы – это вопросы». По сути, всё, что характеризует по закону вопросы местного значения, относится и к полномочиям субъектов МСУ⁷.

Таким образом, спустя 25 лет после первого использования в нормативном правовом акте термин «вопросы местного значения» до сих пор не имеет четкого, однозначного толкования, по-прежнему вызывает множество споров и дискуссий. Необходимость вновь обратиться к определению содержания данной конституционной категории, ее месту и роли в регулировании самоуправленческих отношений, целесообразности и возможности использования в процессе законодательного установления компетенции местного самоуправления актуализировалась в связи с внесением в мае 2014 г. поправок в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁸ субъектам Российской Федерации предоставлена возможность перераспределения вопросов местного значения между разноуровневыми муниципальными образованиями, созданными на одной территории (муниципальный район и городской округ), в пределах, установленных соответствующими статьями Федерального закона № 131-ФЗ для данных территорий; установления дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Эти новеллы вызывают вопросы о том, что является объективным критерием подобного перераспределения, чем перераспределение (установление дополнительных) вопросов местного значения отличается от аналогичных процедур в отношении полномочий органов местного самоуправления, не происходит ли в данном случае отождествления данных понятий.

В связи с этим вновь процитируем В. И. Васильева: «Многозначность важнейших терминов, относящихся к функциональной характеристике МСУ, отражает зыбкость ориентиров государственной политики, направленной на укоренение важнейшего института народовластия, что в ко-

24 ции местного самоуправления // Гос. власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 22–24 ; *Серета М. Ю.* Юридические гарантии эффективности решения вопросов местного значения // Юридические записки. Вып. 21 : Государственные гарантии : правовые декларации или реальность. Воронеж, 2008. С. 209–222 ; *Тимофеев Н. С.* К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 15–21 ; и др.

⁷ См.: *Васильев В. И.* О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46.

⁸ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/>

нечном счете объясняется объективными условиями современного этапа политического и социально-экономического развития страны. Огранка нормативно-понятийных координат местного самоуправления прямым образом связана с позитивными изменениями этих условий, усилением определенности и последовательности действий государства в сфере МСУ. Вместе с тем оттачивание терминологии, освобождение понятий от расплывчатости, противоречивости являет собой самостоятельную правовую задачу не только для законодателя, но и для науки муниципального права»⁹.

Таким образом, оценивая роль закона о местном самоуправлении 1990 г. в становлении и развитии современной российской муниципальной власти, вполне справедливым будет утверждение о том, что он стал первым и важнейшим элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации, своеобразным вектором, определившим на долгие годы направления его развития, источником для формирования новых научных концепций, не потерявших своей актуальности до настоящего времени. В то же время он не был свободен от заблуждений и ошибок, объективный и всесторонний анализ которых не позволит допустить их повторения в наши дни.

⁹ Васильев В. И. Указ. соч. С. 55–56.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Tel.: 8-908-136-03-26