

НОВАЯ РЕФОРМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ: ИСТОРИЯ И ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

История местного самоуправления в России в современный период, начиная с 1990 года по 2003 год, насчитывает три принципиально отличающихся друг от друга и по форме и главное, по содержанию законов федерального уровня, регулирующих вопросы организации местного самоуправления. Как известно, началу реформирования системы власти в России положили первые выборы в органы государственной власти СССР в 1989 году и последующие в 1990 году выборы депутатов Съезда народных депутатов Российской Федерации и депутатов местных советов. Верховный Совет СССР принял в 1990 году закон, который впервые ввел в законодательную практику понятие «местного самоуправления». С этого закона началось практическое реформирование системы власти в России. Основная проблема заключалась в необходимости разделения функций и полномочий единой государственной власти по вертикали на государственную и местную власть.

До 1993 года преобразование системы единой государственной власти, системы местного государственного управления в систему местного самоуправления основывалось на системе административно-территориального деления. Как известно, и в СССР, и в Российской Федерации действовала система административно-территориального деления, унифицированная для всех субъектов Федерации. Система местных органов государственной власти включала в себя следующие административно-территориальные единицы, подчиненные по вертикали исполнительной власти: район, город областного, окружного, краевого, республиканского подчинения; поселок, город районного подчинения, сельский совет. В соответствии с принятым в 1991 году Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» система местного самоуправления строилась по административно-территориальному принципу. Административно-территориальные единицы одновременно

являлись и единицами местного самоуправления.

С принятием в 1990 году Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» началось выделение системы местного самоуправления из системы единой государственной власти путем передачи местным органам управления определенных властных полномочий. Союзный закон был значительным шагом вперед. Основные его недостатки заключались в том, что его нормы носили рамочный характер, что не позволяло в субъектах Федерации оперативно устанавливать разграничение полномочий между нарождающимися властными представительными структурами – советами и их исполнительными органами – исполнительными комитетами. В СССР практически отсутствовал столь необходимый в тех условиях опыт реализации положений рамочных законов и разграничения властных полномочий в действовавшей в то время системе двойного подчинения исполнительных органов по вертикали. И этот в целом прогрессивный закон вызвал многочисленные коллизии, связанные с радикальным переходом от «прямого» управления в советской однопартийной системе к системе управления в рамках самостоятельных исполнительно-распорядительных полномочий советских органов различного уровня.

В результате проведения относительно демократических выборов в советы в 1990 году ситуация начала радикально изменяться. Возникли политические предпосылки для действительного перехода властных полномочий от парткомов и исполкомов к советам. Однако отсутствие в законах детального регулирования предметов ведения и полномочий и, в особенности, конкретного административно-правового механизма распределения правомочий и ответственности порождало в первый год деятельности новых представительных органов – советов конфликты между исполнительными и представительными органами местной власти.

Этот конфликт был практически разрешен с принятием Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 году. Закон, в част-

¹ Советник отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.