

Е. Шестакова

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Начавшийся в 1990–1991 гг. процесс реформирования власти на местах в России и Белоруссии на основе принципов самоуправления, появление законов о местном самоуправлении стали основой формирования новой отрасли права – муниципального права. Отправной точкой в развитии законодательства о местном самоуправлении и муниципального права в целом стал Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В этом законе было впервые дано определение местного самоуправления как «самоорганизации 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» (статья 1). Система местного самоуправления включала в себя местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы) (статья 2).

В целом, несмотря на еще «советское» понимание его авторами самой сути самоуправления, данный документ был серьезным шагом вперед. Права, полномочия, ответственность, финансовая и материальная основа самоуправления были впервые гарантированы законодательно. Это позволило начать на местах работу по становлению системы самоуправления на более прочной основе. В связи политическими изменениями, полярными тенденциями к дезинтеграции союзных республик в данный закон уже в 1990

году были внесены поправки. Так, 10 октября 1990 г. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», закрепил несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но и фактически восстановил их вертикальную подчиненность как по линии исполнительных органов (исполкомов), так и по линии самих Советов. 24 мая 1991 г. Съездом народных депутатов РСФСР были приняты поправки в Конституцию РСФСР. В свою очередь, 20 февраля 1991 года в Республике Беларусь был принят закон «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» №617-XII.

Этот момент можно считать переходным, поскольку именно с этого времени пути развития законодательства РСФСР и Республики Беларусь о местном самоуправлении несколько расходятся.

Вслед за этим принимается Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», менее демократичный, чем союзный закон, но более точно отражающий реальное состояние дел в области самоуправления. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной.¹

¹ Гильченко Л. Местное самоуправление: Долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. М.: МОНФ, 1998.

В дальнейшем понятие местного самоуправления получило конституционное закрепление. В статье 12 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года «признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В Конституции России, однако, нет прямого определения понятия «местное самоуправление». Прямое определение было дано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившем в силу в 1995 году.

В отличие от Конституции Российской Федерации в Конституции Республики Беларусь от 1994 года в 5 разделе (статьи 117–124) более детально раскрываются основы самоуправления: выделяются уровни местного самоуправления (местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах), определяется срок избрания депутатов и исключительная компетенция Советов депутатов.

В целом, законодательство двух стран развивалось в рамках модели, установленной Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Эта тенденция объясняется тем, что изначально и в России и в Белоруссии институт самоуправления не был развит. В этой связи законодатели двух стран исходили из требований уже принятых документов и изучали бога-