ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1990-Е ГОДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мирзаев М.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, mirzaev47@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы реформирования в России местного самоуправления в 1990-е годы. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что обращение к истории становления органов местного самоуправления дает возможность учитывать опыт деятельности органов местного самоуправления в современных условиях. Делается попытка выделения положительных и отрицательных черт проведенных реформ местного самоуправления в 1990-е годы. Основным методом стал метод сравнительного анализа, благодаря которому были изучены особенности развития местного самоуправления в РФ в 1990-е гг. до настоящего времени. Научная новизна выражается в комплексном подходе к исследованию реформирования местного самоуправления. В статье делается акцент на проблемы, тормозящие развитие местного самоуправления в 90-е годы XX века, и предлагаются пути их решения на современном этапе. Говорится о том, что в 1990-е годы институту местного самоуправления принадлежала важнейшую, пока еще недооцененную, консолидирующую роль. Результатом исследования стали выводы и предложения о совершенствовании законодательства о местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформирование, руководители субъектов, конституционный строй, политические события, государственный сектор.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-34-38

UDC 340.1:342.25

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE 1990S IN THE RUSSIAN FEDERATION

Mirzayev M.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, mirzaev47@mail.ru

The article deals with the problems of reforming local self-government in Russia in the 1990s. The relevance of the topic of the article is due to the fact that the appeal to the history of the formation of local self-government bodies makes it possible to take into account the experience of local self-government in modern conditions. An attempt is made to highlight the positive and negative features of the reforms of local self-government in the 1990s. The main method was the method of comparative analysis, due to which the peculiarities of the development of local self-government in the Russian Federation in the 1990s have been studied to date. The scientific novelty is expressed in the complex approach to the study of the reformation of local self-government. The article focuses on the problems hindering the development of local government in the 90-ies of XX century, and proposes ways to solve them at the present stage. It is said that in the 1990s, the Institute of local self-government had a crucial, yet undervalued, consolidating role. The result of this research started with the conclusions and proposals for improve the existence of legislation on local self-government.

Key words: local self-government, reforming, heads of subjects, constitutional system, political events, public sector.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-34-38

В современной России местное самоуправление – одна из основ конституционного строя. Его нужно рассматривать как право и способность населения самостоятельно осуществлять самоуправление на территории муниципального образования, решая вопросы местного значения.

Развитие института местного самоуправления в девяностых годах происходило под влиянием неординарных политических событий. В политической системе СССР происходили неординарные, а

порой необъяснимые экономические, политические и духовные изменения. Настойчиво пропагандировался новый политический курс под названием перестройка, а курс перестройки возник в Союзе как следствие на заметный спад экономики и отставания СССР от развитых стран. Одно непродуманное постановление ЦК КПСС сменялось другим. Для примера можно напомнить, как решили бороться с пьянством и алкоголизмом. В частности, антиалкогольную кампанию, которую инициировал ЦК

КПСС в 1985 году, введение так называемого «сухого закона». Однако это имело ряд негативных последствий [1, с. 158].

В результате уничтожили вековую селекционную работу виноградарей в том числе и в Республике Дагестан, более того были созданы комиссии, которые контролировали вырубку и уничтожение виноградников. Такие непродуманные политические шаги закрепляли апатию в общественно-политической жизни. Перестройка была задумана, чтобы обновить существующий социалистический строй и придать ему больше авторитета на международной арене. Как нам представляется, главные надежды в политике были связаны с идеей резкой смены кадрового состава в управленческих структурах и обновления политической системы общественной жизни на основе «гласности».

Необъяснимым вопросом остаётся, почему 1985—1987 гг. решили вложить большие капиталовложения в отрасли тяжелой промышленности. Объяснение было якобы «добиться смены технологий и скачка темпов роста производства, а затем, на этой основе, обеспечить рост в отраслях, производящих потребительские товары» [2]. Эти лозунги — «перестройка, ускорение, гласность» являли собой сущность первого этапа перестройки. Внутренняя политика дополнялась не опробованными идеями. Что касается внешней политики, там всё строилось на идеологии разоружения и компромиссов. Как мы помним, капиталовложения в отрасли тяжелой промышленности не дали ожидаемого результата и по оценкам экспертов видимо, не могли дать. Всё финансирование шло при явном дефиците бюджета. Экономика была не готова к структурному маневрированию, не хватало средств для развития потребительских отраслей. Значительными достижениями в политической сфере можно назвать новую международную политику и расширяющуюся гласность. Эти перемены затронули в основном столичные города и часть интеллигенции, и практически носил декларативный характер. На наш взгляд, по желаниям идейных вдохновителей, они прогнозировали возможный выход из тупиковой ситуации путём проведения экономической реформы, которая началась в 1987 году, и перестройки политической системы, а к началу 1988 года общество, якобы, должно было возродиться само. В дальнейшем были приняты законы, легализовавшие предпринимательскую деятельность в форме кооперативов, предоставлявшие предприятиям возможность самостоятельного выхода на внешний рынок. Значительные изменения произошли в политической системе и в 1989 году. В последние 10-летия были проведены первые альтернативные выборы в законодательные органы СССР, а в 1990 году — свободные выборы в представительные органы республик и в местные органы власти, а также был введен пост Президента Советского Союза, власть перешла от партийных структур к государственным структурам. Выбора-

ми 2000—2001 годов были закреплены эти позиции и подтверждено, как подчеркнул Г.Б. Поляк, что «население в целом принимало и продолжает принимать довольно активное участие в формировании муниципальных органов» [3, с. 82].

Все это на практике показало недоработанность концепции задуманных реформ. Переход экономики от прямого управления финансовыми ресурсами предприятий к нормативному изъятию прибыли в госбюджет при наличии несформированной налоговой системы и практическом отсутствии горизонтальных связей между предприятиями вызвал формирование двух полюсов финансовой политики: 1) на предприятиях происходило быстрое накопление значительных излишков денежных средств, которые, в силу централизованного снабжения и административных цен, нельзя было использовать; 2) была сокращена доходная часть бюджета и скачками возрастал его дефицит, финансируемый, главным образом, за счет кредитов центрального банка, находящегося в подчинении правительству, при остром дефиците бюджета. Первое вызвало резкое обострение дефицита на всех товарных рынках, паразитирование предпринимательского сектора на средствах госпредприятий; второе — ускоренное возрастание денежной массы. В итоге за 2—3 года в российской экономике был накоплен большой потенциал инфляционного скачка. С 1989 года из-за ослабления давления партийного и государственного аппарата на выполнение планов производства и из-за расстройств денежного обращения начали сокращаться физические объемы производства. Определенное время эти проблемы разрешались за счет внешних займов, но, с конца 1988 года, в связи с резким возрастанием платежей по обслуживанию внешнего долга и сокращением производства даже в экспортных отраслях обострился кризис платежного баланса государства. Весьма противоречиво шло развитие и политической ситуации. На I Съезде народных депутатов на выборах активизировались различные общественные силы. В 1990 году в России на выборах в республиканские и местные органы власти с небольшим перевесом победу одержала радикально настроенная оппозиция во главе с Борисом Ельциным и сепаратистские силы в некоторых республиках. Политическая борьба трансформировалась в национально-государственную борьбу. В 1990—1991 гг. возникло противостояние центральных органов власти республиканским и местным. 6 июля 1991 г. Был принят Закон РФ от № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Однако на практике выяснилось, что его требовалось изменить коренным образом, а также сформировать региональное законодательство. Будучи 70 лет просто формальностью, конституционное положение о праве выхода республик из состава СССР стала лозунгом в борьбе за власть: отдельные республики заявили о невхождении в состав Союза ССР, другие — о своем суверенитете и

верховенстве законодательств республик. Длительное время формальное подчинение предприятий какому-либо уровню государственного управления переросло в проблему разделения союзной и республиканской собственности. В середине 1990-х гг. «были организованы первые в истории новой России выборы органов местного самоуправления — городских / районных советов и глав администраций» [4, с. 9]. Местными Советами были проведены законы о выделении муниципальной собственности из состава государственной собственности, объявлено о суверенитете автономных образований и пр. Во 2-й половине 1990 года в стране началась нарастающая политическая и экономическая анархия, когда вертикальные связи тоталитарного государства рушились быстрее, чем их успевали заменить горизонтальные связи гражданского общества. В таких условиях была сделана попытка остановить деструктивные процессы путем выработки рациональной экономической программы, которая предусматривала стабилизацию экономики и основывалась на жесткой финансовой и денежной политике, либерализации цен, постепенном введении конвертируемости рубля, ускоренном развитии структур рынка и горизонтальных взаимосвязях предприятий, проведении приватизации и земельной реформы.

Намечалось делать ставку на добровольный экономический союз республик, чтобы стабилизировать экономику и провести реформы, «преобразовать центральные экономические органы в межреспубликанские управленческие структуры». Данная программа называлась «500 дней». Но когда союзный Верховный Совет принимал программу, он ее содержание фактически заменил декларациями о переходе к рыночным отношениям. Для конца 1990 г. характерна импровизационная экономическая политика: «неподготовленный переход к договорным ценам в промышленности, неудачная денежная реформа, реформа розничных цен и доходов, резкий рост дефицита бюджета и катастрофическая растрата всех валютных ресурсов государства». В результате отказа от естественных форм интеграции — экономического союза — советское руководство направило свои усилия на достижение политической интеграции и заключение нового Союзного договора, но на это оказывалось сильное давление со стороны глав республик и, в особенности, России, и подписание Союзного договора должно было вызвать полную реорганизацию союзной власти, в том числе замену персоналий, что и стало причиной т.н. «августовского путча», проходившего под лозунгами сохранения Советского Союза и предотвращения экономического развала. С официальной точки зрения они трактовались как антиконституционная попытка «захвата власти силами, выступавшими за возврат к тоталитарной системе» [5, с. 84]. Но, безусловно, антиконституционные действия «путчистов» не поддержал ни народ, ни армия, ни средства массо-

вой информации — и «путч» закончился полным провалом. В конце августа 1991 г. политическая ситуация была изменена — руководство Союза практически в полном составе (кроме Президента) скомпрометировало себя, и структура союзной власти фактически строилась заново. Давление со стороны России вызвало отказ от подписания Союзного договора. Была приостановлена деятельность законодательных структур, ликвидировано правительство, прекращено создание исполнительных союзных органов. Предпринимаемые усилия по образованию действенного экономического союза повторно были сорваны. Логичным завершением этой политики стала денонсация Союзного договора 1992 года, ликвидация Советского Союза и образование Содружества Независимых Государств. Это для множества граждан бывшего СССР стало личной драмой и до сих пор воспринимается ими как большое несчастье.

На наш взгляд, в 1990-е годы институту местного самоуправления принадлежала важнейшая консолидирующая роль: была сохранена управляемость территорий, не допущено значительных социальных взрывов в то время, когда государство, в сущности, отказалось от своих социальных обязательств, передав их местной власти. Несмотря на жесточайший кризис, местное самоуправление не просто выжило, но и начало развивать свою экономику. В начале 2000-х годов государство начало очередную реформу местного самоуправления с целью укрепления этого института, чтобы он был независим от органов государственной власти субъектов РФ. Однако при работе над законопроектом эксперты и местные сообщества опасались относительно исполнения поставленных задач, в частности, по поводу реформы: огосударствления института местного самоуправления, увеличения бюрократии на местах, централизации полномочий и снижения фискальной автономии муниципалитетов, сокращения стимулов для экономического развития и т.д. В эти годы многие декларировали, что Россия выбирает демократический путь государственного развития. Но в таком случае надо констатировать, что основная задача демократического государства — это создание самых благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан. Притом вопрос о рациональном государственном устройстве сводится к формированию такой системы власти и управления, при которой эту задачу можно было решить наиболее эффективно. Однако следует отметить существование объективных проблем, решение которых возможно лишь на общегосударственном уровне посредством привлечения централизованных средств и ресурсов. Это — следующие проблемы: обеспечить территориальную целостность и независимость, создать единую правовую базу, разработать и реализовать государственную политику во внешнеполитической и внешнеэкономической сферах, признание и гарантии основных прав и свобод

граждан на конституционном уровне, реализовать государственные программы в сфере науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и др. Однако, вместе с тем, решение многих из этих задач, обеспечение достойного уровня жизни граждан происходит не в государстве в целом, а в территориальных образованиях компактного проживания граждан – в муниципальных образованиях, где должны быть, в первую очередь, созданы условия для осуществления прав и свобод граждан и возможности для их благоустроенного проживания.

Из истории России подтверждается, что попытки решения этих задач через централизованную структуру власти и управления не увенчались успехом. В XX веке пришло понимание того, что в демократическом правовом государстве, гражданском обществе решение основных задач можно лишь в случае наличия развитой системы самоуправления. У жителей населенных пунктов должна быть возможность «самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления» [6, с. 3]. Притом объем полномочий данных органов следует определять, исходя из возможностей их реализации. Лишь в таком случае появится возможность оптимального сочетания интересов государства в целом и его граждан.

В 1995 году в России, согласно Конституции РФ, был принят первый Федеральный закон от 28.08.1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который наделил субъекты Фе-

дерации правом осуществления собственного правового регулирования по широкому кругу вопросов местного значения [7, с. 24].

Следовательно, можно сказать, что в 1990-е годы в основном организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации были сформированы. Формирование местного самоуправления опиралось «на принципы взаимодействия центральных и местных органов власти, предполагающие разграничение полномочий, экономических возможностей и ответственности в своих сферах» [8]. Но, несмотря на это, как отмечают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, действующая в России «система местного самоуправления все еще была далека от своей конституционной модели. Фактически завершено структурирование органов местного самоуправления» [9, с. 234].

На сегодня сложившееся представление о местном самоуправлении в России показывает явно расхождение с его фактическим состоянием и нормами о формах и содержании МСУ [10].

Из анализа сложившейся ситуации видно, что реформа местного самоуправления в России в 1990-е годы проходила тяжело, сопровождаясь множеством проблем. Как считает профессор М.М. Муртузалиев, с которым мы солидарны, реформирование местного самоуправления, без эффективно действующей системы которого демократическое государство не может развиваться и успешно решать свои задачи, – задача сложная и проблематичная, решение которой невозможно без наличия действенного законодательства и учета экономической ситуации в России [11, с. 38].

Литература

1. Магомедов Р.Р., Фокина С.Н. Антиалкогольная кампания 1985–1990 гг. на Южном Урале (на материалах Оренбургской и Челябинской областей) // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. 2016. № 2. С. 158–166.
2. Майкл Д. Интрилигейтор. Результаты реформ перестройки. состояние экономики России к 1992 г. URL: <http://diplomba.ru/work/108001> (дата обращения: 17.11.2017).
3. Муниципальный менеджмент / под ред. Г.Б. Поляк и др. М., 2015.
4. Кросстон М., Сельцер Д.Г. «Свои» VS. «чужие», «местные» VS. «варяги»: политические конфликты в России на локальном уровне // Вестник Тамбовского университета. Сер. Политические науки и право. 2015. № 3 (3). С. 5–15.
5. Прищепа А.И. Дискуссионные вопросы истории августовских событий 1991 года в Москве // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 5-2. С. 83–85.
6. Беспалова М.П. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2010.
7. Агibalов Ю.В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед или два назад? // Вестник Воронежского государственного университета. 2014. №4. С. 23–33.
8. Гончаров В.И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование [Электронный ресурс]: монография. М.: Проспект, 2015. URL: <https://e.lanbook.com/book/54521> (дата обращения: 10.11.2017).
9. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2015.
10. Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2010. № 2.
11. Муртазалиев А.М., Мирзаев М.А. Проблемы совершенствования реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. № 2. С. 38–42.

References

1. *Magomedov R.R., Fokina S.N.* Antialkogol'naya kampaniya 1985–1990 gg. na Yuzhnom Urale (na materialakh Orenburgskoi i Chelyabinskoi oblasti) // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. 2016. № 2. S. 158–166.
2. *Maikl D.* Intriligeitor. Rezul'taty reform perestroiki. sostoyanie ekonomiki Rossii k 1992 g. URL: <http://diplomba.ru/work/108001> (data obrashcheniya: 17.11.2017).
3. *Munitsipal'nyi menedzhment* / pod red. G.B. Polyak i dr. M., 2015.
4. *Krosston M., Sel'tser D.G.* «Svoi» VS. «chuzhie», «mestnye» VS. «varyagi»: politicheskie konflikty v Rossii na lokal'nom urovne // Vestnik Tambovskogo universiteta. Ser. Politicheskie nauki i pravo. 2015. № 3 (3). S. 5–15.
5. *Prishchepa A.I.* Diskussionnye voprosy istorii avgustovskikh sobytii 1991 goda v Moskve // Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii. 2016. № 5-2. S. 83–85.
6. *Bespalova M.P.* Konstitutsionno-pravovye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: tendentsii i perspektivy razvitiya: avtoref. ... dis. kand. jurid. nauk. M., 2010.
7. *Agibalov Yu.V.* Munitsipal'naya reforma 2014 goda: shag vpered ili dva nazad? // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. №4. S. 23–33.
8. *Goncharov V.I.* Institutsionalizatsiya sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie [Elektronnyi resurs]: monografiya. M.: Prospekt, 2015. URL: <https://e.lanbook.com/book/54521> (data obrashcheniya: 10.11.2017).
9. *Kutafin O.E., Fadeev V.I.* Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii. M., 2015.
10. *Shmakov V.I.* Problemy reformirovaniya i rosta effektivnosti mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo). 2010. № 2.
11. *Murtazaliev A.M., Mirzaev M.A.* Problemy sovershenstvovaniya reformy mestnogo samoupravleniya v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii // Yuridicheskii vestnik DGU. T. 18. 2016. № 2. S. 38–42.

Поступила в редакцию 17 ноября 2017 г.

Received 17 November, 2017