

Черноситов В.А.

Chernositov V.A.

г. Краснодар

Krasnodar

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ЗАВЕРШАЮЩЕМ ЭТАПЕ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**LEGISLATIVE
STRENGTHENING OF
INSTITUTION OF
LOCAL SELF-GOVERNMENT
AT FINAL PHASE OF
SOVIET STATE**

Аннотация:

В статье проводится историко-политический анализ завершающего этапа развития института местного самоуправления в Советском Союзе в период перестройки и распада СССР.

Ключевые слова:

местное самоуправление, органы государственной власти, законодательство.

The summary:

The article presents the historical-and-political analysis of the final phase of development of the institution of local self-government in Soviet Union during the rearrangement and the collapse of USSR.

Keywords:

local self-governments, public authorities, legislation.

После провозглашения политики перестройки в 1985 г. одним из приоритетных направлений общественного развития стало совершенствование системы самоуправления населения. Инициативу в этом процессе взяла на себя КПСС. Иного варианта в тот момент и быть не могло, так как она лишь одна являлась организованной политической силой. Июльский (1988 г.) пленум ЦК КПСС предложил подготовить в 1989 г. проект Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве. Эта идея была воспринята юридической общественностью неоднозначно - благо, тогда уже пошел процесс расширения гласности и плюрализма. Высказывались, в частности, опасения, можно ли в едином акте одинаково полно закрепить функционирование структур в различных сферах общественной жизни. Однако основное пока не подвергалось сомнению. Предлагалось, в частности, подчеркнуть главную мысль о двойственной природе Советов как местных органов государственной власти и как организационно-политических центров местного самоуправления [1]. Здесь нельзя не отметить того, что в литературе конца 1980-х гг. была обозначена проблема социально-правовой природы местного самоуправления, которая и до настоящего времени вызывает научные дискуссии.

В марте 1990 г. III съезд народных депутатов СССР высказался за повышение роли Советов как фундамента самоуправления народа. Под лозунгом «Вся власть Советам!» 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [2]. Согласно этому закону система местного самоуправления включала в себя местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Однако этим Законом местные Советы еще не были выведены из системы органов государственной власти. В нем, скорее, отражалась распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы воплощали два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления.

В этом законе впервые дается понятие местного самоуправления: «Местное (территориальное) самоуправление в СССР - это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных еди-

ниц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» (ст. 1). Система местного самоуправления включала 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. Первичным территориальным уровнем местного самоуправления могли быть сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Подчеркивалось, что органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с трудовыми коллективами, общественными организациями и движениями, создают условия для реализации каждым гражданином СССР конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами.

Согласно ст. 3 Закона 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. В статье 4 устанавливались основные принципы местного самоуправления:

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 территориального общественно-го самоуправления, их подконтрольности населению;

гласности и учета общественного мнения;

сочетания местных и государственных интересов.

Указывалось, что граждане, проживающие на соответствующей территории, непосредственно решают важнейшие вопросы местного значения, избирают органы местного самоуправления, принимают решения об их роспуске в соответствии с законами союзных и автономных республик (ст. 5). Согласно ст. 6 органы местного самоуправления первичного территориального уровня наделяются настоящим Законом, законами союзных и автономных республик собственной компетенцией. Компетенция устанавливается с учетом возможности ее самостоятельной реализации на данном уровне и не может быть изменена иначе как законом. Местные Советы народных депутатов различных уровней вправе: по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства с учетом местных демографических, территориальных, экономических условий и национальных особенностей; передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления.

К компетенции краевых, областных Советов народных депутатов могут быть отнесены полномочия по организации на договорных началах хозяйственного и социально-культурного обслуживания районов и городов, проведению межтерриториальных мероприятий, финансовому содействию сбалансированности местных бюджетов в установленных законом случаях, оказанию методической помощи и обеспечению законности в осуществлении местного самоуправления. Местные Советы народных депутатов образуют свои органы, определяют их полномочия в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик, самостоятельно устанавливают структуру и штаты. Решения местных Советов народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах своей компетенции, обязательны для исполнения соответ-

ственно нижестоящими Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами. Местные Советы народных депутатов, их исполнительные и распорядительные органы руководствуются в своей деятельности Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, законами Союза ССР, союзных и автономных республик. Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик могут наделяться правами юридического лица.

Впервые в законе достаточно четко регулируются гарантии местного самоуправления. Так, согласно ст. 25 решения местного референдума по вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления законами союзных и автономных республик, обязательны для соответствующих Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления, всех организаций и граждан на данной территории. Решения местных Советов народных депутатов, принимаемые в пределах полномочий, установленных настоящим Законом, другими законами Союза ССР, союзных и автономных республик, обязательны для исполнения всеми расположенными на подведомственной территории предприятиями (объединениями), организациями, учреждениями, кооперативами, общественными организациями и их органами, должностными лицами и гражданами. Предприятия (объединения), организации, учреждения и граждане несут перед органами местного самоуправления ответственность, в том числе имущественную, возмещая в полном объеме убытки, причиненные их решениями, действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде, а также ущерб, нанесенный в результате невыполнения решений органов местного самоуправления. Защита прав и законных интересов органов местного самоуправления обеспечивается судом или государственным арбитражем в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик. Разногласия, возникающие между местными Советами народных депутатов различных уровней по вопросам изменения их компетенции, рассматриваются в порядке, устанавливаемом законами союзных и автономных республик.

Содержание этого советского закона уже достаточно приближено к действующей редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В целом в литературе Закон СССР 1990 г. справедливо расценивался как нормативный акт нового поколения, хотя и не преодолевший до конца некоторых старых стереотипов – так, речь еще идет в рамках государственной собственности и, соответственно, абсолютного доминирования государственных предприятий. Тем не менее, впервые в советский период местное управление довольно ясно, хотя и не подчеркнуто (это произойдет позже, уже в муниципальном законодательстве постсоветской России) было отделено от государства. Указанному Закону СССР суждена была недолгая жизнь – в условиях «парада суверенитетов» и обострения внутривнутриполитической ситуации СССР уже в 1991 г. перестал существовать.

Ссылки:

1. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81.
2. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1. Ст. 267. 1990 г.

References (transliterated):

1. Krasnov M.A. Mestnoe samoupravlenie: gosudarstvennoe ili obshchestvennoe? // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1990. No. 10. P. 81.
2. Zakon SSSR «Ob obshchih nachalah mestnogo samoupravleniya i mestnogo hozyaystva v SSSR» // Svod zakonov SSSR. Vol. 1. Art. 267. 1990.