

ИСТОРИЯ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ВОСТОКЕ РОССИИ В XX ВЕКЕ

Б.Г. Хачатурян

Дальневосточная академия государственной службы, г. Хабаровск

Местное самоуправление в России имеет многовековую историю. В связи с тем, что дальневосточные земли входили в состав Российской империи на протяжении длительного времени (с XVII по XX вв.) и располагают специфическим населением, становление местного самоуправления на этих территориях имеет свою историю и особенности.

1. Особенности российского земства, городского самоуправления и советских органов местного управления на дальневосточных территориях.

В отличие от европейской части России земские и городские реформы Александра II на Дальнем Востоке России были осуществлены значительно позже. Так, 28 апреля (10 мая) 1880 г. «Высочайшим повелением» императора Хабаровка¹ официально была возведена в статус города. С целью улучшения управления Приморской областью сюда было переведено Управление области. Первыми распорядительными органами в городе стали: назначенный в мае этого же года городской староста — купец 2-ой гильдии Иван Матвеевич Протодьяконов и временный комитет по обустройству Хабаровки как города со строго регламентированным составом представителей от гражданских и военных ведомств. В ноябре этого же года вышло разрешение о замене комитета выборной комиссией по городским делам при старосте. По специальному разрешению военного губернатора староста и комиссия переизбирались каждые три года. Такое управление просуществовало до 1884 г. В этом году в соответствии с Городовым положением была избрана первая городская Дума. По своему статусу Хабаровская городская Дума была распорядительным органом. Из числа гласных Думы избирался городской голова и члены управы — исполнительного органа. Первым городским головой был избран А.А. Рассушин. Городское избирательное право было обусловлено имущественным цензом, выборы строились на основе сословного признака. С 1900 г. для ведения заседаний Думы и решения спорных вопросов избирался председатель Думы. С 1913 г. для освещения деятельности Думы в городе начал издаваться журнал «Известия Хабаровского городского самоуправления».

Хабаровские историки, краеведы дают высокую оценку деятельности Хабаровской городской Думы в дореволюционный период, отмечая, что влияние деятельности Думы, занимавшей центральное положение в Дальневосточном крае, простиралось в некоторых акциях на весь край, имело отзвуки в Сибири, а через нее — в буржуазных кругах столицы.

Земских учреждений на Дальнем Востоке в период

правления царской семьи так и не появились³. Правительство эту задержку объясняло тем, что, мол, население края не готово взять на себя функции местного самоуправления, поскольку здесь нет крупного помещичьего землевладения. Действительно, здесь преобладало государственное землевладение. Три пятых всего земельного фонда Дальнего Востока и Забайкалья находились в руках казны. И только лишь в начале XX в., во многом в связи со строительством Сибирской железнодорожной магистрали, а также развертыванием переселенческого движения в Сибирь и на Дальний Восток, населением стал подниматься вопрос об участии в делах местных сообществ. Так, в 1903 г. в Петербурге проходило совещание по вопросу создания специальных комитетов, которые были бы учреждены в Сибири. Но работа комитетов не имела реальных результатов.

В Дальневосточном крае вопрос о введении земских учреждений впервые был поднят в 1903 г. Амурским уездным съездом крестьянских начальников, которые обратились к военному губернатору Амурской области с просьбой о введении в области земских учреждений⁴. Желание это объяснялось необходимостью создать местные органы, которые бы оказывали помощь по организации расселения, обеспечения работой, жильем многочисленных переселенцев, а также развивать сельское хозяйство и связанные с ним отрасли промышленности. Но и здесь вопрос решен не был.

В 1908 г. Амурское особое областное совещание вновь ставит вопрос о необходимости введения земских учреждений в Амурской области. Поскольку свой отказ ввести земство на Дальнем Востоке правительство объясняло отсутствием помещичьего землевладения, то Амурское областное совещание приняло решение — включить казачество в состав земских учреждений, как наиболее зажиточный слой, который смог бы выполнить функции помещиков. Ценз для выборов в земские учреждения был предложен такой же, как и для выборов в Государственную Думу. Участники совещания разработали и приняли Положение, согласно которому намечалось создание пяти уездных земств, которые должны были войти в состав областного земства. Особенностью этого Положения являлось то, что в состав земских учреждений обязательно включалось казачье население. Но и это предложение также не было поддержано царским правительством. Что касается Приморской области, Сахалина, Камчатки, то там вопрос о введении земских учреждений не поднимался до 1917 г.

И только Временное правительства своими актами от 15 апреля и 21 мая 1917 г. вводит земство на восточных

окраинах России. Это было время, когда после февральской революции на Дальнем Востоке, как и в других регионах, шли сложные процессы изменения государственности. *Временное правительство стремилось устранить от управления старые органы правительственной власти и взять в свои руки все административные функции последних.* То есть, решая вопрос о введении земских учреждений на Дальнем Востоке, Временное правительство пыталось решить, прежде всего, политическую задачу – создание буржуазной республики и с этой целью надеялось опереться на наиболее зажиточные слои населения: казаков, старожилов – стодесятников и так далее. Для этого были приняты законы о земстве, которые назывались «временными положениями», как и многие другие законы, так как окончательный вопрос о местном самоуправлении, по мнению Временного правительства, должно было решить Учредительное собрание. На основании этих Положений вводились областное, уездное и волостное земство, были организованы выборы. И, как результат, земства были созданы и определенное время функционировали. Примечательным является то, что Временное правительство внесло изменение в земскую избирательную систему – было введено всеобщее избирательное право. Земства существовали на свои собственные средства. В их учреждениях был четко проведен принцип разделения властей.

Сегодня для нас представляет интерес социальная структура земства, рассматривая которую можно сделать вывод, что в основном гласные представляли верхушку служащих, а также промышленников, сельской буржуазии и интеллигенции (так называемый средний класс собственников)³. В целом необходимо отметить, что, несмотря на некоторый абсентеизм, население Дальневосточного края приняло участие в выборах, и были созданы новые органы власти.

Сравнивая выборы в земские учреждения и процесс их формирования на Дальнем Востоке и в центральных губерниях России, историки, занимающиеся этим вопросом отмечают, что дальневосточное население было более политически инертно, объясняя это тем, что слишком поздно земства вводились на Дальнем Востоке. И, тем не менее, делается вывод, что, просуществовав недолго земские учреждения на Дальнем Востоке сумели сделать немало. Во-первых, к ним перешли функции реальной власти. Во-вторых, в сложных условиях они решали многие хозяйственные вопросы, занимались образованием, здравоохранением⁶.

26 октября (8 ноября) 1917 г. в Хабаровске, а затем и в других местах Дальневосточного края стало известно об Октябрьском вооруженном восстании в Петрограде и о решении Второго Всероссийского съезда Советов. 6 (19) декабря 1917 г. состоялось заседание Хабаровского городского Совета, на котором большинство депутатов приняли решение признать Советское правительство и объявили о переходе власти на местах к Советам. Хабаровский городской Совет возглавил большевик Лука Евдокимович Герасимов – депутат от «Арсенала», он же в это время осуществлял общее руководство

городской Думы, будучи её председателем. Под его руководством Дума стала частью рабочего аппарата городского Совета и в конце апреля 1918 г. Хабаровская городская Дума как орган самоуправления прекратила свое существование. Так в Хабаровске установилась Советская власть.

12 (25) декабря 1917 г. Третий съезд Советов Дальнего Востока принял решение об установлении Советской власти на Дальнем Востоке, избрал новый орган местной власти – краевой комитет Советов. Председателем его стал большевик Александр Михайлович Краснощеков. В марте-апреле 1918 г. на Дальнем Востоке повсеместно были организованы Советы рабочих и крестьянских депутатов.

5 апреля 1918 года во Владивостоке высадились японские и английские интервенты, начался террор в отношении Советских органов власти. 29 июня белочехи совершили переворот во Владивостоке. 5 сентября 1918 г. в Хабаровск вступили японские, американские части и белоказачий полк атамана Калмыкова. На Дальнем Востоке началась гражданская война. Власть перешла в руки военных.

Опасаясь реальной угрозы нападения на Советскую республику на Западе со стороны Польши и стремясь избежать открытого столкновения с Японией на Востоке, так как бороться на два фронта для Советской России было бы крайне трудно, Советская республика пошла на образование особого буферного государства – Дальневосточной республики (ДВР)⁷.

В последнее десятилетие XX в. в связи с проведением реформ государственного устройства в Российской Федерации и с 80-летием Дальневосточной республики возрос интерес к этому государству. Некоторые граждане обращают внимание историков, правоведов на необходимость изучения опыта ДВР и возможности его использования в современном региональном реформировании государственного устройства России⁸. История этого государственного образования, существовавшего с 1920 по 1922 гг., сегодня изучена достаточно многогранно, в том числе и дальневосточными учеными⁹. Исходя из темы статьи, для нас представляет интерес организация местного управления. Созданное 9 ноября 1920 г. Правительство ДВР разработало Временное положение о местных органах народной власти, согласно которому высшим органом областной власти являлся Областной Съезд Уполномоченных, избираемый в порядке положения о выборах в учредительное Собрание населением, в числе не свыше трехсот депутатов, сроком на двенадцать месяцев. В период между Съездами высшим органом области являлось областное Управление, избираемое Областным Съездом на первой сессии сроком на 12 месяцев¹⁰. 27 апреля 1921 г. Учредительным Собранием Дальне-Восточной Республики была принята Конституция ДВР. Органами власти на местах Конституция провозгласила органы местного самоуправления (ст. 66 Конституции ДВР)¹¹. Помимо Конституции порядок формирования и организации деятельности органов местного самоуправления регламентировался и другими

правовыми актами, принятыми на базе Основного закона, такими как: «Положение о выборах в областное Собрание Уполномоченных Дальне-Восточной Республики», «Положение о местных органах управления Дальне-Восточной Республики», «Положение о выборах в уездные и городские на правах уездных Собрания уполномоченных», «Положение о выборах в волостные и городские на правах волостных Собрания уполномоченных» и др. Выборы в местные органы власти были всеобщими, равными и прямыми при тайном голосовании с пропорциональным представительством¹².

Анализ существующих исторических документов позволяет сделать вывод о том, что история создания ДВР представляет научный интерес в плане изучения первого опыта строительства на российском Дальнем Востоке государственного образования с республиканской формой правления, основанной на началах парламентаризма. Но переносить опыт государственного строительства ДВР в сегодняшний день Российской Федерации вряд ли возможно, потому что, во-первых, Дальне-Восточная Республика не была субъектом федерации, она имела статус суверенного государства со всей положенной государству атрибутикой (в частности, собственными финансами, армией и т.д.) и, во-вторых, «ДВР фактически не вышла из стадии становления»¹³, а значит, мы не можем проанализировать эффективность государственной системы ДВР.

С окончанием гражданской войны Дальне-Восточная Республика вошла в состав РСФСР и перед населением дальневосточных территорий встал вопрос о создании местных органов власти. В основу структуры местных органов управления был положен советский принцип государственной власти, предусматривающий единство системы Советов как органов государственной власти с жесткой соподчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Хотелось бы отметить, что для России образца 1922 г. Советы не были новым институтом.

В январе 1922 г. ВЦИК утвердил «Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» в котором установил, что порядок проведения выборов в городские Советы и норма представительства населения должны были определяться местными инструкциями, которые бы вырабатывались губисполкомами (на Дальнем Востоке губревкомами и дальревкомом) в соответствии с Конституцией РСФСР, местными условиями и особенностями. На основании Положения, утвержденного ВЦИКом, Дальбюро ЦК РКП(б) приняло решение об избрании городских Советов в городах Дальнего Востока в первой половине апреля 1923 г.

10-14 апреля 1923 г. прошли выборы в городской Совет Хабаровска. Выборы проходили по учреждениям и предприятиям городских избирательных районов. В выборах приняло участие 49,7% избирателей, этот показатель был выше, чем в целом по России – 38,5%. Во второй половине апреля 1923 г. вновь избранный городской Совет Хабаровска начал свою работу. Газета «Дальневосточный путь» сообщила, что 18 апреля «состоялось первое торжественное заседание

Хабаровского городского Совета рабочих и красноармейских депутатов».

В соответствии с Союзным и республиканским законодательством органы власти краев, областей, городов, районов, сел и поселков были отнесены к местным органам власти и управления и в последующем каким либо разнообразием не отличались.

Необходимо отметить, что попытки реформировать местное управление в РСФСР предпринимались на всем протяжении строительства советского государства.

Наиболее серьезная попытка повышения эффективности управления путем его относительной децентрализации была предпринята в 20-е годы, под лозунгом «борьбы с главкизмом» и «собираем коммун». Под «борьбой с главкизмом» подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов специальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах («откоммунхозы»). Декретами СНК им передавались функции главков ВСНХ и частично отраслевых наркоматов. «Борьба с главкизмом» завершилась Постановлением СНК, утвердившим «Положение о городских Советах» (1925 г.) и «Положением о местных финансах» (1926 г.), сформировавших независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

В 20-е гг. на Дальнем Востоке, как и во всей стране, были проведены мероприятия по оживлению Советов. Основной упор был сделан на городские и сельские Советы, на вовлечение в политическую жизнь женщин, представителей малых народов и, прежде всего беспартийных рабочих и крестьян. В 1926 г. в горсоветах дальневосточного края насчитывалось 48,5% рабочих, в 1931 г. – 56,7%, в 1939. – уже 76,2%¹⁵.

Но политика ВКП(б) и практика государственного строительства в СССР и РСФСР направленные на централизацию управления не дали развиваться самоуправленческим началам в местных органах власти. Уже в апреле 1927 г. XV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 г. закрыты «откоммунхозы» и ГУКХ, идут «чистки» аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования местных хозяйств (после затрат на индустриализацию). Муниципальная наука пропадает, муниципальные ученые исчезают бесследно. В 30 годы уничтожается класс середняка как в городе так и в деревне. Местные органы власти все больше и больше приобретают декоративный характер. В послевоенные годы было десятка полтора решений по совершенствованию местных органов власти, ни одно из которых не привело к реформации системы Советов.

В конце 80-х гг. начинается возрождение идеи общественного и производственного самоуправления, которая была возведена в ранг государственной политики. Изменения в экономике потребовали изменений в управлении на местах. Первым практическим шагом реформирования местного управления стало принятие 9 апреля 1990 г. союзного Закона «Об общих началах

местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁶, который, несмотря на еще «советское» понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед. Этим законом в Конституцию СССР включалось понятие *местного самоуправления*, определялись основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан. В соответствии с Законом основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. На своей территории Советы были вправе координировать деятельность всей системы местного самоуправления. Они образовывали свои органы, определяли их полномочия в соответствии с законами, самостоятельно устанавливали их структуру и штаты. В данном законе предпринималась попытка определить экономическую основу местного самоуправления введением понятия «коммунальная собственность», к которой относилось имущество, передаваемое безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, краями и областями, а также имущество, создаваемое или приобретаемое местным Советом за счет принадлежащих ему средств.

6 июля 1991 г. был принят Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁷, который создал правовые механизмы для децентрализации государственного управления и привлечения граждан по месту жительства не только для обсуждения, но и для решения вопросов местного значения. Районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские Советы народных депутатов вошли в систему местного самоуправления. Краевые, областные органы местного самоуправления были переведены в ранг органов государственной власти.

После августовских событий 1991 г. в соответствии с Указом Президента РФ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»¹⁸ и последующих нормативных правовых актов были упразднены исполнительные комитеты Советов, а вместо них сформированы самостоятельные исполнительно-распорядительные органы – местные администрации, возглавляемые на основе единоначалия главами администраций, которые назначались руководством вышестоящих исполнительных органов, а потому зачастую в большей степени ориентировавшихся на распоряжения вышестоящих исполнительных органов государственной власти, нежели на решения собственных Советов.

Следующее важное изменение было проведено в самих Советах. Были ликвидированы президиумы Советов, вместо них сформированы малые Советы, характерной особенностью которых было то, что депутаты в них работали на освобожденной основе.

Однако ситуация с развитием местного самоуправления сложилась таким образом, что отсутствие экономической самостоятельности и главное отсутствие социального слоя (средний класс собственников), нуждающегося в защите своих интересов,

привела к усилению политической апатии у населения сел, поселков и городов. Попытка законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления в принятом Верховным Советом РСФСР 15 апреля 1993 г. Законе «Об основах бюджетных прав и права по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» не увенчалась успехом. Статус местных органов власти «пал» все ниже и ниже. В большинстве своем россияне видели в депутатах, выборных должностных лицах людей, пытающихся решить свои личные вопросы при помощи мандата. Все это привело к пониманию необходимости реорганизации местной власти.

2. Организация местного самоуправления в дальневосточных регионах России в переходный период (1993-1995 гг.)

Организация местного самоуправления в переходный период (октябрь 1993-1995 гг.) регулировалась Указами Президента Российской Федерации «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹, «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления»²⁰ и некоторыми другими. Местному самоуправлению была поставлена политическая задача – слома Советской системы управления основанной на государственной собственности и замене её новой системой основанной на плюрализме собственности и, главное, признание частной собственности, как экономической основы демократического переустройства общества²¹. Как и в начале века, в конце XX века социальной опорой нового российского местного самоуправления реформаторы видели нарождающийся «средний класс собственников» причисляя к нему владельцев домов, квартир и т.д.²² Указы Президента РФ послужили основой для принятия российскими субъектами собственных нормативных правовых актов по вопросам организации местного самоуправления в своих краях, областях, автономиях. Работу эту взяли в свои руки главы администраций российских субъектов²³.

Так, положением об основах организации местного самоуправления в Хабаровском крае на период поэтапной конституционной реформы, утвержденным главой администрации Хабаровского края,²⁴ предусматривалось, что в городах, районах, селах и поселках устанавливается два вида управления: государственное управление и местное самоуправление. Государственное управление на местном уровне осуществляется главой администрации города, района, который назначается главой администрации края. На переходный период (не более двух лет) остаются при исполнении обязанностей главы местных администраций, назначенные или избранные в соответствии с ранее действующим порядком. Органами местного самоуправления являются выборные и другие органы

местного самоуправления – думы, собрания представителей, главы администраций. В районных центрах представительные органы власти городов и поселков не избираются. В городах Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре городское самоуправление осуществляется через выборный орган местного самоуправления – городскую Думу в количестве 10-15 депутатов. В районах края создаются районные собрания, которые формируются из избранных в округах города или поселка – районного центра депутатов и глав администраций территорий, поселков и сел. В Хабаровском и Комсомольском районах районные собрания формируются только из глав администраций поселков и сел²⁵.

В поселках (селах) местное самоуправление осуществляется: в поселках (селах) с населением менее 1 тысячи человек непосредственно населением через собрания, сходы граждан, имеющих избирательное право, выборного главу администрации, который периодически отчитывается перед собранием, сходом; в поселках (селах) с населением свыше 1 тыс. человек органами местного самоуправления являются собрания представителей в составе не более 10 депутатов, а также глава администрации.

Положением определялись полномочия выборного представительного органа местного самоуправления и главы администрации. Полномочия выборного представительного органа заключались в утверждении местных бюджетов и отчетов об их исполнении, установлении местных налогов и сборов, утверждении программ развития соответствующих территорий, осуществлении контроля за деятельностью главы администрации. Предоставлялось право приема положения (устава) о местном самоуправлении.

Полномочия главы администрации заключались в осуществлении управления муниципальным хозяйством, распоряжении имуществом и объектами муниципальной собственности разработки местного бюджета, обеспечении его исполнения и выполнении других исполнительно-распорядительных функций.

Аналогичные положения были приняты и в других дальневосточных субъектах РФ с небольшими отличительными нюансами²⁶. На основании этих документов на территориях российских дальневосточных субъектов были сформированы органы местного самоуправления, отличавшиеся широким разнообразием по структуре, функциям, способу формирования. Так, в Хабаровском крае и Амурской области с 1993 по 1996 гг. действовали как избранные, так и назначенные исполнительной ветвью власти, органы местного самоуправления. Такое положение дел не могло долго устраивать население муниципальных образований.

3. Формирование местного самоуправления в дальневосточных субъектах Российской Федерации (1995-2000 гг.).

Принятая 12 декабря 1993 г. новая Конституция Российской Федерации разрешила ситуацию в пользу местного самоуправления, признала его существование и закрепила правовые гарантии на высшем уровне.

В развитие конституционных норм в августе 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁷. Закон имел большое количество отсылочных норм, для разрешения которых необходимо было нормотворчество и федеральных органов, и субъектов РФ. Закон стал тем документом, который подтолкнул субъекты Федерации к более интенсивному законотворческому процессу по реформированию местного самоуправления в краях, областях, автономных округах. В то же время, анализ нормотворчества дальневосточных субъектов РФ²⁸ свидетельствует о неравномерности формирования правовой базы местного самоуправления в субъектах, а также о неполноте правового поля для практического становления местного самоуправления на Дальнем Востоке²⁹. Это объясняется тем, что в федеральном законодательстве явно просматривается тенденция центральных органов власти, с одной стороны, перераспределить полномочия между собой и органами местного самоуправления, с другой – стремление вывести из сферы правового регулирования органов власти субъектов Федерации большинство вопросов, касающихся местного самоуправления. В то время как мировая практика федеративного строительства показывает, что в отличие от унитарных государств, в федеративных именно субъекты федерации не только осуществляют полномочия на местах, но и контролируют их в различных объемах различными способами. Поэтому местные органы могут получить лишь то, что из своих полномочий передадут им органы государственной власти субъектов федерации на основе регионального закона. Причем для каждой конкретной территории объем и характер этих полномочий мог варьироваться³⁰.

В результате нормотворческой деятельности субъектов РФ в дальневосточных регионах была существенно изменена система местных органов власти, по сравнению с Советами. Наибольший объем властных полномочий переместился в ведение исполнительной власти, увеличилась численность муниципальных чиновников. Что касается представительных органов, то здесь значительно сократился объем их полномочий и численный состав депутатов. А вот говорить о качественном изменении в этих органах, по всей видимости, еще рано. Ни по способу формирования, ни по форме работы представительные органы не претерпели изменения; как и прежде, в большинстве своем, депутатский корпус работает на непрофессиональной основе. И как результат, зачастую представительные органы все больше и больше превращаются в этикетные отделы администраций по одобрению их решений.

Анализ принятых в 1996-1997 гг. конституций, уставов и законов о местном самоуправлении дальневосточных субъектов РФ позволят сделать вывод о том, что в Дальневосточном регионе были сформированы три формы организации местного самоуправления.

Первая форма организации местного самоуправления по типу «корзинки» (Хабаровский край, Амурская, Магаданская и Сахалинская области, Корякский АО), когда

муниципальные образования создавались на уровне города, района, города с районом (первый территориальный уровень)³¹ и одновременно в него входили муниципальные образования сел, поселков и т.д. (второй территориальный уровень).

Вторая форма организации местного самоуправления заключается в том, что муниципальное образование устанавливалось на уровне района, и в нем же осуществлялось местное самоуправление, при этом никаких муниципальных образований в селах, поселках, станицах и т.д. не предусматривалось. Здесь управленческие функции осуществляли структурные подразделения районных администраций. Такая форма организации местного самоуправления была создана в Приморском крае³³, Камчатской области³⁴ и Чукотском АО.

Третья форма. Отдельные субъекты Федерации, исходя из конституционного определения о том, что в субъектах имеются «высшие органы государственной власти» (пункт «в» статьи 125 Конституции РФ), считали, что субъект имеет право на создание органов государственной власти не только на уровне республики, края, области, но и ниже. В соответствии с этим конституционным положением были созданы органы государственной власти на уровне города, района, села и т.д., и позже параллельно с ними в этих же административных единицах стали формировать и органы местного самоуправления. На Дальнем Востоке это Республика Саха (Якутия) и Еврейская автономная область (ЕАО). В последующем в ЕАО была создана система местного самоуправления по второму типу (район, город).

В целом в становлении местного самоуправления на Дальнем Востоке просматривается ряд проблем, как объективных, так и субъективных, требующих разрешения.

Во-первых, местное самоуправление в РФ, насаждаемое сверху, не имеет под собой социальной базы и идеологического обеспечения. Исторический ретроспективный взгляд на процесс формирования местного самоуправления, как в мире, так и в России, позволяет сделать вывод о том, что социальной базой местного самоуправления является «средний класс собственников». Именно для защиты прав и свобод этого социального слоя населения необходима организация местного самоуправления. Для того, чтобы местное

самоуправление прижилось, необходимо не просто желание «верхов» насадить его, но и социально-экономические предпосылки, общество должно «созреть» для принятия местного самоуправления³⁵.

Во-вторых, законодатели региона испытывают ряд трудностей в законотворческой работе. И связано это прежде всего с тем, что кроме выборности представительного органа, главы муниципального образования на федеральном уровне в законодательном порядке не разрешены вопросы собственности, в том числе и на землю; финансов; отсутствует блок законов, обеспечивающих правовую защиту органов местного самоуправления. Такая ситуация вынуждает, во-первых, законодателей субъектов самостоятельно разрешать те или иные коллизии муниципального права, зачастую опережая федерального законодателя, во-вторых, позволяет администрациям отдельных субъектов затягивать вступление региональных решений в силу³⁶, а иногда и вмешиваться в деятельность местных органов власти.

В-третьих, при организации местного самоуправления на уровне субъектов Федерации к недоработкам Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прибавились и местные проблемы. *Первая* такая проблема заключается в том, что многие депутаты законодательных органов, как первого созыва, так и второго, относились к законодательному обеспечению местного самоуправления как к совершенно новому делу и в большинстве своем не видели в нем необходимости³⁷.

Вторая местная проблема – это отсутствие опыта законотворческой работы в субъектах Российской Федерации и слабое знание теории организации местного самоуправления отдельными депутатами, берущимися за разрешение данной проблемы. Причем эта поверхностность просматривается, как правило, уже с зарождения той или иной структуры, намеревающейся работать в области местного самоуправления.

В-четвертых, огромные территории Дальнего Востока и в то же время слабая их заселенность осложняют организацию местного самоуправления по образу и подобию европейской части России. Здесь все больше и больше просматривается необходимость организации государственного управления на уровне района, и даже ниже – села поселка.

¹ Хабаровка была переименована в город Хабаровск 27 октября 1893 г., что более соответствовало статусу губернского города.

² См.: Лихачева Л. Формирование представительных органов местного самоуправления в Хабаровске: история и современность. // Сборник материалов региональной научно-практической конференции. Хабаровск. Изд-во Магеллан, 1997. С. 90; Филиппов П. Проблемы местного самоуправления в г. Хабаровске // Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. Хабаровск: ХГАЭП, 1997. С. 14.

³ Исключение в вопросах организации местного самоуправления составляет Якутия. В основу якутского местного самоуправления были положены предложения комиссии Черкашеникова утвержденные еще Екатериной II в 1766 г. и удержавшиеся почти без изменения до конца XIX столетия. Начиная с 1822 г., когда был принят «Устав об инородцах», народы Сибири и Крайнего Севера были разделены на оседлых, кочевых и бродячих. Если у оседлого населения вводилась волостная система управления, то у кочевых народов (бурят, якутов, хакасов, венков, вагулов, остяков) создавалась система управления трёх уровней – степная дума (входили представители местной знати), инородная управа (несколько улусов) и родовое управление (родовое звено на стойбище – улус или род). Еще с конца XVIII века якуты упорно хлопотали о введении у них что-то вроде «степных дум», и в 1825 г. на короткий срок (12 лет) такая дума была введена для пяти подгородных улусов. В 1891 г. царским

правительством было предложено якутам изменить свое управление по образцу русских волостей; но из 18 тогдашних улусов, все улусы, за исключением только олекминских якутов, единогласно отклонили это предложение, находя его для себя неудобным. См. Серашевский В.Л. Якуты. Опыт этнографического исследования. 20-ое изд. М., 1993. С. 479-483; Петров В.Т. Характер изменения управления в России накануне реформ 60-70-х годов XIX века // Государственное управление и самоуправление в России. Очерки истории. М.: РАГС, 1995. С. 91.

⁴ Закревский В. Труды амурской экспедиции. С.-П., 1911.

⁵ Так, в Приморское областное земство были избраны — заведующий лесопильным заводом, рыбопромышленник, начальник почтово-телеграфного отделения и так далее; в Амурское земство — учителя, священники, приказчики, промышленники и др. Людей же, занимающихся сельским хозяйством, практически не было. То есть, выборы в новые органы местного самоуправления показали, что идея земства пока чужда крестьянам. По партийному составу были избраны в основном представители меньшевистско-эсеровского блока. Сведения о выборах, которые дошли до нас из газет прошлого, говорят о том, что наблюдался массовый отказ от голосования. /Подробнее см.: Паутова С. Из истории образования земских учреждений на Дальнем Востоке. /Проблемы местного самоуправления в Хабаровском крае. Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. Хабаровск: ХГАЭП, 1997. С. 71-78.

⁶ Там же.

⁷ В «Кратких тезисах по Дальне-Восточной республике», утвержденных ЦК РКП(б), указывалось, что ДВР существует до полного удаления японских войск с территории Дальнего Востока.

⁸ Комсомольская правда. 1990. 11 февраля; Красное знамя. 1990. 24 января; Утро России. 1993. 19 октября; Тихоокеанская звезда. 1995. 1 декабря.

⁹ Азаренков А.А., Балкова В.Г., Кулинич Н.Г., Кочановская Р.Ю., Сонин В.В. и другие. Подробнее см.: Ципкин Ю.Н. Дальневосточная республика: была ли альтернатива? (некоторые вопросы истории) // Отечественная история. 1993. № 3.

¹⁰ Собрание узаконенной и распоряжений Правительства Дальне-Восточной Республики № 1. 1920 г. ГАХК. Ф. 19. О. 1. Д. 70. Л. 194-196.

¹¹ ГАХК. Ф. 19. О. 1. Д. 70.

¹² Подробнее см.: Качановская Р.Ю. Управление на местах по Конституции ДВР 1921 года // Проблемы местного самоуправления в Хабаровском крае: Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции 24 декабря 1997 года. Хабаровск: ХГАЭП, 1997. С. 147.

¹³ Подробнее см.: Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики (1920-1922 гг.). Автореф. доктора истор. наук. Владивосток, 1990.

¹⁴ Термин «местные» обозначал нахождение краевых и областных органов власти ниже уровня органов власти РСФСР, то есть менее значительные.

¹⁵ См. подробнее: С.И. Лазарева. Исторический опыт организации властных структур на Дальнем Востоке в 20-30 годы // Съезд сведущих людей Дальнего Востока. Материалы научно-практической историко-краеведческой конференции, посвященной 100-летию Хабаровского краеведческого музея. 17-18 мая 1994 г. Хабаровск, 1994. С. 231.

¹⁶ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

¹⁷ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

¹⁸ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

¹⁹ САШРФ. 1993. №41. Ст. 3924.

²⁰ САШРФ. 1993. № 44. Ст. 4197.

²¹ Российская Федерация. 1993. № 1. С. 40.

²² Так отвечая на вопрос журналиста, заместитель начальника Государственно-правового управления Президента РФ А. Слива, на вопрос «местное самоуправление — это самоуправление кого? Жителей?» говорит, что не просто жителей, а граждан имеющих интерес...проявляющийся в собственности, в отношении к ней. См.: А. Слива. Какой будет местная власть // Российская Федерация. 1993. № 1. С. 42.

²³ См.: Администрация Хабаровского края. «О реформе краевой представительной власти и местного самоуправления в Хабаровском крае» // Тихоокеанская звезда. 1993. 22 декабря; Приамурские ведомости. 1994. 4 января; Администрация Приморского края. «Об основах организации местного самоуправления в Приморском крае» //Утро России. 1994. 28 января.

²⁴ Администрация Хабаровского края. «О реформе краевой представительной власти и местного самоуправления в Хабаровском крае» //Тихоокеанская звезда. 1993. 22 декабря; Приамурские ведомости. 1994. 4 января.

²⁵ Понимая всю ущербность такого «представительного органа» администрация Комсомольского района несколько демократизировала его, введя в состав представительного органа представителей общественности и трудовых коллективов, имеющих право совещательного голоса, и назвав его Советом представителей Комсомольского района. 26 апреля 1994 года письмом за № 117/557 глава администрации Комсомольского района обратился к депутатам Хабаровской краевой Думы с просьбой поддержать решение о наименовании представительного органа местного самоуправления Комсомольского района. 28.04.1994 года решением № 28 Хабаровская краевая Дума удовлетворила эту просьбу // Вестник Хабаровской краевой Думы. Хабаровск: Издание Хабаровской краевой Думы, 1994. № 1. С. 20.

²⁶ См., к примеру: Временное положение об органах местного самоуправления в Еврейской автономной области // Биробиджанская звезда. 1994. 20 января.

²⁷ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

²⁸ Подробнее см.: Хачатурян Б.Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: историко-правовой аспект (1990-1997 гг.). Хабаровск: СПБ ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000. С. 123-144.

²⁹ По подсчетам консультанта Законодательной Думы Хабаровского края, к.и.н. В.М. Курловича в развитие федерального закона субъектам Федерации необходимо принять минимальный пакте региональных законов, в количестве не менее 25 нормативных правовых актов. Для 11 дальневосточных субъектов это будет 275 законов. На сегодняшний день их принято немногим более 120. Региональный законодатель должен прописать такие важнейшие сферы местного самоуправления как: порядок формирования,

полномочия органов местного самоуправления; порядок институирования выборных должностных лиц и их полномочия; формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления; финансово-экономическая основа местного самоуправления; взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ; организация муниципальной службы; территориальная организация самоуправления. /Подробнее см.: Курлович В.М. Проблемы законодательного обеспечения становления института местного самоуправления в дальневосточном регионе // Восток России: Проблемы и опыт преобразований. Выпуск 2. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Хабаровск: ДВАГС, 2000. С. 96.

³⁰ Об этом же говорил и А. Слива еще в 1993 году. См.: А. Слива. Указанное соч. С. 42.

³¹ По состоянию на январь 2001 года в этом уровне в Хабаровском крае сформированы и функционируют 19 представительных органов, с количеством депутатов в каждом от 8 до 16 человек, 19 городских и районных администраций – исполнительных органов, а также 19 глав муниципальных образований – выборных должностных лиц.

³² Их в Хабаровском крае 205.

³³ См.: Устав муниципального образования Кировского района. П. Кировский, 1999; Устав муниципального образования Октябрьского района // Районная газета «Заря». 1998. 19-23 мая.

³⁴ В Камчатской области образованы 10 муниципальных образований, в том числе 2 городских (Петропавловск-Камчатское, Вилюченское), 7 районных (Алеутское, Быстринское, Елизовское, Мильковское, Соболевское, Усть-Большерецкое, Усть-Камчатское) и 1 поселковое (Вулканское).

³⁵ Наиболее красноречиво об этом говорят два факта. Во-первых, факт участия населения муниципальных образований в формировании органов местного самоуправления. Так город Владивосток не мог сформировать свой представительный орган в течение 7 лет (с 1993 г.). Мэр города Хабаровска избран 18 тысячами избирателей. Депутат Хабаровской городской Думы Л. Суворова избрана 607 избирателями. Во-вторых, половозрастной и профессиональный состав депутатского корпуса. Так, на 16 депутатских мандатов в Хабаровскую городскую Думу, избиравшуюся 10 декабря 2000 г., было зарегистрировано 52 кандидата. Из них 37 человек (71%) мужчины, и только 15 (29%) – женщины. Причем в 6 из 16 округов не было женщин-кандидатов. Такая тенденция характерна для всей России, где политика считается традиционно мужским занятием. По возрасту, претенденты распределились следующим образом: до 30 лет – 6 чел. (12%), 31-50 лет – 26 чел. (50%), старше 51 года – 20 чел. (38%). Депутатами городской Думы стали 9 мужчин (56%) и 7 женщин (44%). Средний возраст депутатов 50 лет (от 27 лет до 60 и старше). Третий срок подряд избиратели отдают предпочтение врачам и учителям (56% депутатского корпуса). Среди депутатов преобладают должностные лица.

³⁶ См., к примеру: Марценко В., Чадаев Е. Формирование правовых основ местного самоуправления в Амурской области // Власть и управление на Дальнем Востоке. 1998. № 4. С. 26.

³⁷ Подтверждением этому может служить то, что формирование думских комитетов (как Государственной Думы, так и региональных) занимающихся вопросами местного самоуправления шло по остаточному принципу и депутаты неохотно входили в них (в 1974 г. в Хабаровской краевой Думе в этом комитете было 3 депутата, а в бюджетном 7, из 18 избранных).