

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Упоров И.В. Институт местных советов в переломный период: от попыток совершенствования в годы «перестройки» до упразднения в первой половине 1990-х гг. // Академия педагогических идей «Новация». – 2017. – № 08 (август). – АРТ 111-эл. – 0,4 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ИНСТИТУТ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ПЕРЕЛОМНЫЙ ПЕРИОД:
ОТ ПОПЫТОК СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В ГОДЫ «ПЕРЕСТРОЙКИ»
ДО УПРАЗДНЕНИЯ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-Х ГГ.**

Аннотация: В статье исследуются основные тенденции развития института местных Советов народных депутатов в переломный период, когда с началом «перестройки» в 1985 г. было объявлено о необходимости реформирования советского общества, в том числе и местных Советов, до распада СССР, а вместе с ним и упразднения института местных Советов. Отмечается, что местные Советы, созданные после октябрьской революции 1917 г. на основе общегосударственной собственности, уже не вписывались в условия рыночной экономики, которая была де-факто провозглашена в 1991 г. И в 1993 г. указами Президента РФ они были упразднены, причем этот процесс происходил далеко не всегда корректно как с точки зрения политической жизни, так и с позиции общечеловеческой морали.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Ключевые слова: местные Советы, советское государство, перестройка, депутаты, закон, власть, полномочия, упразднение.

Uporov Ivan Vladimirovich,

Doctor of History, Candidate of Sciences, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Russia, Krasnodar

**INSTITUTE OF LOCAL COUNCILS IN THE PERIOD OF PERIOD:
FROM THE ATTEMPTS OF IMPROVEMENT IN THE YEARS OF
"PERESTROJKA" BEFORE THE REORGANIZATION IN THE FIRST
HALF OF THE 1990S.**

Annotation: In the article the main tendencies of the development of the institute of local Councils of People's Deputies are investigated at a critical period when, with the beginning of "perestroika" in 1985, it was announced the need to reform the Soviet society, including local Soviets, before the collapse of the USSR, and together with it And the abolition of the institution of local Soviets. It is noted that the local Soviets, created after the October Revolution of 1917 on the basis of state property, no longer fit into the conditions of a market economy that was de facto proclaimed in 1991. And in 1993 they were abolished by presidential decrees, The process was far from always correct both from the point of view of political life and from the position of universal morality.

Key words: local Soviets, the Soviet state, perestroika, deputies, law, power, authority, abolition.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Институт местных Советов функционировал в советской государстве в первых же дней советской власти, то есть после октябрьской революции 1917 г. Казалось бы, Советы будут вечной формой народовластии в СССР. Однако ничто не вечно в этом мире – в 1985 г. пришло время «перестройки». В системе местных Советов в этом период сначала происходили текущие изменения. Так, 3 сентября 1985 г. Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил специальное Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР [1]. Тогда стали говорить и писать о системе социалистического самоуправления народа. Отмечалось, в частности, что самоуправление трудящихся в Советах и общественных организациях, в республиках и на местах, а также в трудовых коллективах являются составными частями единой системы социалистического самоуправления народа [2, с.130].

Однако потенциал этой системы явно ограничивался рамками командно- административной системы, чего, вероятно, недопонимали представители властвующей советской элиты. Этим, вероятно, можно объяснить то обстоятельство, что с провозглашением «перестройки» в 1985 г. речь шла о восстановлении и обогащении «применительно к современным условиям» ленинской концепции самоуправления. Инициативу в этом процессе взяла на себя КПСС. Иного варианта в тот момент и быть не могло, так как КПСС 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 [3, с. 81]. Здесь нельзя не отметить и того обстоятельства что в литературе конца 1980-х гг. уже была обозначена и обсуждалась проблема социально-правовой природы местного самоуправления, которая и до настоящего времени вызывает научные дискуссии – это свидетельствовало о том, что действующий тогда институт местных Советов не устраивал многих политиков, специалистов и ученых.

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» [4]. Здесь местные Советы еще по-прежнему являются основной формой народовластия на местном уровне. Согласно 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 всего, отражалась распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы воплощали два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

В этом законе в ст. 1 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 единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [4]. 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».

Указывалось далее, 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» [4]. При этом местные Советы народных депутатов различных уровней были 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 могли быть отнесены полномочия по организации на договорных началах хозяйственного и социально-культурного обслуживания районов и городов.

Закон определял также, что 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, являлись обязательными для исполнения соответственно нижестоящими Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами. Впервые в законе достаточно четко регулировались гарантии местного самоуправления. Так, согласно ст. 25 решения местного референдума по вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления законами союзных и автономных

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

республик, были обязательными для соответствующих Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления, всех организаций и граждан на данной территории.

В целом в литературе Закон СССР 1990 г. справедливо расценивается как нормативно-правовой акт нового поколения, хотя и сохранивший такой атрибут социалистического строя, как государственная собственность на средства производства. Тем не менее впервые в советский период местное управление получило значительную самостоятельность по сравнению с предшествующим периодом. Однако указанному Закону СССР суждена была недолгая жизнь в условиях «парада суверенитетов» и обострения внутривнутриполитической ситуации – фактически он так и не вступил в действие ввиду распада самого СССР, а вопросы местной власти в РСФСР к тому времени уже стали регулироваться Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. Этот закон занимает важнейшее место, определивший основные тенденции государственной политики в сфере местного самоуправления. Согласно ст. 2 закона местное самоуправление осуществлялось населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения. Органом местного управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете являлась местная администрация, которая заменила ранее действовавшие исполнительные комитеты местных Советов [5].

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Следует заметить также, что в рассматриваемом законе очень подробно расписаны порядок формирования, структура, полномочия представительных (как и исполнительных) органов. Так, указывалось, что районный, городской, районный в городе, поселковый, сельский Совет избирается гражданами, проживающими на территории соответственно района, города, района в городе, поселка, сельсовета, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Основной формой работы местного Совета определялась сессия, на которой он решает вопросы, отнесенные к его ведению законодательством РСФСР и республик в составе РСФСР. Очередные сессии Совета должны были созываться не реже двух раз в год. Предусматривалась возможность внеочередных сессий. Указывалось, что сессии Совета проводятся гласно и носят открытый характер. Совет вправе принять решение о проведении закрытого заседания. Глава местной администрации и представители органов прокуратуры вправе были присутствовать на любых, в том числе закрытых, заседаниях Совета и его органов. На сессии имели право присутствовать представители средств массовой информации, трудовых коллективов, общественных объединений, граждане. Порядок посещения сессий устанавливался регламентом Совета. О ходе работы сессии, принятых на ней решениях население должно было извещаться местными средствами массовой информации не позднее чем в семидневный срок.

Закон подробно определял вопросы, решаемые исключительно на сессии Совета: а) досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательством; б) защита прав депутатов, лишение депутатской неприкосновенности, установление в соответствии с законодательством ответственности за невыполнение депутатских

обязанностей; в) избрание и освобождение от должности председателя Совета и его заместителей, заслушивание отчетов об их деятельности; г) образование, избрание и упразднение постоянных и других комиссий, иных органов Совета, изменение их состава, заслушивание отчетов об их работе; д) рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений; е) рассмотрение отчетов главы местной администрации; ж) принятие и изменение положения (устава) о местном самоуправлении и регламента Совета; з) утверждение структуры, штатов аппарата Совета, расходов на содержание Совета в целом и аппарата Совета; и) утверждение руководителей органов местной администрации в случаях, предусмотренных законодательством; к) утверждение планов и программ экономического, социального и экологического развития территорий, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; л) установление дополнительной численности подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции), содержащихся за счет средств собственного бюджета; м) иные вопросы, предусмотренные настоящим Законом, другими законами РСФСР и республик в составе РСФСР.

Другая характерная особенность Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. заключается в том, что в нем содержались нормы, регулирующие взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае возникновения конфликтных ситуаций, причем речь шла о механизме разрешения спорных вопросов во внесудебном порядке. Так, в ст. 34 определялось право главы местной администрации опротестовывать решения Совета. При этом в российском законе сохранялось положение о том, что решения Совета, не соответствующие законодательству, могут быть отменены вышестоящим

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Советом народных депутатов (ст. 18 Закона). Данная норма входила вразрез с принципом самостоятельности органов местного самоуправления, их ответственности за принимаемые решения, содержащимся в этом же законе.

Такое положение показывает внутреннюю противоречивость рассматриваемого нормативно-правового акта – с одной стороны, в нем сохранялись местные Советы, как и при СССР, а с другой стороны исполнительные органы переставали быть коллегиальными, и, более того, именно к главе местной администрации переходила основной объем полномочий на местном уровне, то есть местных Советов не было уже «наполовину». Существенное значение здесь имело, конечно, то обстоятельство, что к 1991 г. в РСФСР в 1991 г. уже были провозглашены рыночные отношения, куда местные Советы не вписывались. В этой связи в целом в начале 1990-х гг. превалировала точка зрения, согласно которой Закон 1991 г. открыл двери для «муниципальной революции», позволил перестроить местную жизнь и создать механизм территориального самоуправления [6, с. 27]. Краевые, областные Советы народных депутатов, краевые, областные администрации вслед за соответствующими органами республик в составе Российской Федерации перестали характеризоваться как местные и были противопоставлены органам местного самоуправления как органы государственной власти. Заданный вектор развития института местного самоуправления в дальнейшем находил свое поэтапное развитие. Так, 21 апреля 1992 г. в Конституцию РФ (это была еще существенно переработанная Конституция РСФСР 1977 г.) была внесена очередная поправка, согласно которой в ст. 85 местные Советы уже не включались в систему органов государственной власти. Однако из ст. 2 по-прежнему

вытекало, что местные Советы все же относятся к государственной власти, не была исключена и соподчиненность Советов (ст. 143) [7].

При таком развитии событий местным Советам оставалось «жить» недолго. Развязка наступила в 1993. вместе с разразившимся на федеральном уровне противостоянием исполнительной (Президент РФ) и законодательной (Верховный Совет РФ) ветвей власти. В результате известных событий в Москве осенью 1993 г. (острый конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти на федеральном уровне, едва не перешедший в вооруженный конфликт) был прерван процесс планомерного реформирования института местных Советов. Это было сделано следующими, далеко не безупречными с правовой точки зрения, основными указами Президента России по вопросам местного самоуправления: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. [8]; «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. [9]; «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. [10]; «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. [11]; «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. [12].

Так, согласно Указу «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливалось, что «деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов *прекращается*, их функции выполняет соответствующая администрация» [9]. В соответствии с п. 2 Указа «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

устанавливалось, что закон о местном самоуправлении, другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу. И далее вновь, как и в предшествующем Указе, очевидно, для усиления акцента на данном вопросе, следовал важнейший п. 4: «Деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация» [10]. Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано осуществлять реформу местного самоуправления в соответствии с положениями данного Указа, в том числе сформировать новые представительные органы, которые, как и исполнительные органы, должны были функционировать два года – на переходный период в рамках конституционной реформы.

На местах во исполнение президентских указов были повсеместно ликвидированы местные Советы, а именно упразднены представительные органы на и внесены существенные изменения в Закон о местном самоуправлении 1991 г., которые сводились к концентрации всей власти на местах в руках местных администраций, в результате чего продекларированная в ранее принятых актах система местного самоуправления, по сути дела, перестала некоторое время функционировать. Это процесс происходил далеко не всегда корректно как с точки зрения политической жизни, так и с позиции общечеловеческой морали. Последняя точка в процесс упразднения местных Советов была поставлена с принятием в декабре 1993 г. Конституции России, где вместо института местных Советов появился институт местного самоуправления.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

Список использованной литературы:

1. Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР от 3 сентября 1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.
2. Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. М., 1987. Т. 2. С. 130.
3. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 80-87.
4. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.
5. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. № 29. Ст.1010.
6. Народный депутат. 1992. № 3. С. 27.
7. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России" (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 21.04.1992) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 21. 08. 2017 г.).
8. Указ Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. Ст.3597.
9. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. // Российская газета. 1993. 29 окт.
10. Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. // Российские вести. 1993. 29 октября.
11. Указ Президента РФ от 29.10.1993 N 1797 "Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления" // Российская газета. 1993. 3 ноября.
12. Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Дата поступления в редакцию: 21.08.2017 г.

Опубликовано: 25.08.2017 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2017

© Уповов И.В., 2017