

Фурлетов Юрий Сергеевич

магистрант

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
экономический университет»

г. Санкт-Петербург

Лукин Владимир Корнеевич

канд. экон. наук, доцент, профессор
НЧОУ ВПО «Кубанский социально-
экономический институт»

г. Краснодар, Краснодарский край

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ПЕРИОД СОВЕТСКОЙ «ПЕРЕСТРОЙКИ»

Аннотация: в статье освещаются особенности развития института местных Советов народных депутатов в советском государстве перестроечного периода (1985–1991 гг.). Указывается, в частности, что имело место последовательное расширение принципа демократии, однако нерешенных проблем не становилось меньше.

Ключевые слова: местные Советы, демократия, народ, власть, выборы, полномочия, закон, Конституция.

Провозглашение и последующее проведение политики «перестройки» (период 1985–1991 гг.) существенным образом повлияло на развитие в СССР системы местной власти. При этом на первых порах перестройки основные усилия общественной мысли были направлены на реформирование существующего устройства государственной власти в духе его обновления [1, с. 53]. Соответственно и реформа местной власти мыслилась не как широкомасштабная перестройка системы на принципах самоуправления по типу земского, как в России XIX в., или западноевропейского муниципального, а как создание условий для того, чтобы «заработали» советские законы, которые, если иметь в виду чисто формальную сторону, предусматривали довольно широкие возможности для

населения участвовать в решении вопросов местного значения. Так, 3 сентября 1985 г. Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил специальное Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР [2]. Тогда стали говорить и писать о развитии системы социалистического самоуправления народа [3, с. 38]. 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 [4, с. 32]. Однако потенциал этой системы явно ограничивался рамками командно-административной системы.

При этом, однако, нужно заметить, что реформирование советской представительной системы (то есть деятельности депутатского корпуса) в период перестройки проходило не по линии профессионализации депутатской деятельности, а в направлении экспериментов с внутренней структурой и демократизации избирательной практики. Так, начиная с 1987 года в высших партийных структурах уже пришли к выводу, что в выборах депутатов Советов необходимо выявлять нескольких кандидатов по одному округу [5, с. 117]. На XIX Всесоюзной партийной конференции, состоявшейся летом 1988 г., в ходе острых дискуссий была принята резолюция «О демократизации советского общества и реформе политической системы», где указывалось на необходимость расширения политической конкуренции на выборах всех уровней [6, с. 204] и одновременно ставился вопрос о соответствующих конституционных изменениях [7, с. 61], а также о гарантиях фундаментальных прав человек [8]. В своем докладе на этой конференции М.С. Горбачев обозначил курс на «распределение властных полномочий между партией и государством», а также «необходимость реорганизации руководства местными делами на принципах самоуправления, самофинансирования и самообеспечения» [9, с. 59].

Еще раньше, в 1987 г. были предприняты первые мероприятия по реформированию Советов, а именно была осуществлена реформа избирательной системы, расширение гласности в работе Советов, их хозяйственной и финансовой само-

стоятельности, вслед за которыми началось осуществление политической реформы в целом. На первый план в концепции выдвигалась структурная перестройка системы Советов с целью решения проблемы их полновластия [10, с. 141–147]. Наделения органов власти новыми функциями не предполагалось, но их реализация должна была осуществляться по двум строго определенным направлениям – законодательному и исполнительному.

Задача реформы, таким образом, состояла в создании условий и гарантий для механизма осуществления Советами своих функций. Тогда же такое положение стало активно закрепляться в нормативно-правовых актах, в частности, были приняты союзный закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990 г. [11] и российский закон «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. [12], а в Конституции РСФСР появилась отдельная глава – «Местное самоуправление».

Местное самоуправление в Основном законе РСФСР закреплялось на микrorайонном, районном и городском уровнях. Впервые власть была реально разделена на законодательную, осуществляемую Советами, и исполнительную, что раньше имело место сугубо формально [13, с. 129–137]. Принципиальная новелла заключалась в том, что местные администрации, которые, в отличие от функционировавших ранее коллегиальных исполкомов (состояли из депутатов), должны были формироваться на выборах и работать на основе единоличия. Низовым звеном самоуправления признавалось территориальное общественное самоуправление (ТОС), компетенция которого, впрочем, четко не определялась.

Однако при этом не был проработан вопрос о готовности Советов эффективно осуществлять все властные полномочия. Впервые проведенные выборы с фактически альтернативными кандидатами в депутаты выборы 1989–1990 гг. (ранее альтернативность была чисто теоретической) [14, с. 48] привели к появлению в Советах депутатских фракций, что превратило последние в арену острой политической борьбы. Оказалось, что Советы не владеют тактикой парламентских действий, плохо приспособлены для работы в условиях плюрализма и становящейся многопартийности.

Ситуация усугублялась слабостью экономической базы Советов. Несмотря на то, что первые решения по усилению Советов, принятые в 1986–1988 гг., были направлены на повышение роли Советов в управлении процессами экономической и социальной жизни, на укрепление их материальной базы за счет отчислений предприятий, находящихся на территории Советов, и средств, поступающих в местные бюджеты за пользование трудовыми и природными ресурсами, реальная отдача от этих постановлений была низкой. В результате Советы имели весьма скромные финансовые возможности для своих программ. Тем не менее вертикальная соподчиненность Советов и исполкомов – этот один из главных анахронизмов в системе местной власти в СССР – была отменена.

Однако в то же время не была разделена компетенция Советов разных уровней. Считалось, что теперь Советы благодаря гласности заработают по-настоящему [15, с. 32]. И уже выборная статистика первых свободных советских выборов конца 1980-х гг. значительно отличается от той, что была ранее. Так, резко сократилась доля «статусных» депутатов, количество которых и пропорции прежде искусственно регулировались для отражения демократизма и народного характера советских органов власти: рабочих, крестьян, женщин и т. п. Сократилась и доля партийной и советской номенклатуры. Система учета и анализа, лишившись привычной советской лакировки действительности, впервые за многие десятилетия своей работы начала фиксировать реальное положение дел, и выяснилось, в частности, что местные бюджеты в большинстве случаев были дотационными [16, с. 174].

Благодаря гласности, информация о них становилась широко известной и вызывала открытую критику со стороны населения. На волне демократизации в Советы пришли новые люди, обладавшие большим зарядом энергии и готовностью активно отстаивать интересы населения [17, с. 4–10]. Однако при этом в деятельность органов власти, призванных стать основой возрождающегося российского местного самоуправления, был изначально привнесен значительный элемент митинговой демократии и политизированности, что резко снижало эффективность принимаемых решений. Местные Советы после выборов в конце

1980-х гг. состояли из нескольких сотен депутатов, и когда по воле перестройки и гласности каждый из них в прямом и переносном смысле обрел голос и начал выступать и спорить, прежде короткие и хорошо отрепетированные сессии Советов превратились в многочасовые неэффективные митинги.

Однако в тех условиях демократизация советской системы это рассматривалось как усиление ее жизнеспособности. Одновременно в жизни на местах стали набирать силу два противоположных процесса. С одной стороны, демократизация начала перерастать в бесконечную критику и запредельную политизацию органов местной власти, которые втягивались в процесс дележа власти. С другой – набирали силу процессы общественного самоуправления, инициативы снизу, открывавшие возможности для реализации принципа местного самоуправления в его классическом виде. В результате в период перестройки произошла определенная демократизация и обновление советской системы государственного управления, появилась реальная возможность для возникновения на базе местных Советов органов местного самоуправления [18, с. 71].

Но в обществе после бурных выборных страстей нарастила общественно-политическая усталость, а если учесть, что кардинального улучшения жизни при этом не произошло, то неудивительно, что на рубеже 1990 г. произошла серия стихийных выступлений рабочих различных промышленных предприятий, в стране появились первые признаки забастовочного движения. Все это происходило на фоне глобального разгосударствления собственности, где имелась существенная криминальная составляющая. В таких условиях институт местного самоуправления, органы которого также получили возможность управлять значительным объемом муниципальной собственности, стал менять вектор развития, исходя из интересов не столько населения, которое формально избирало депутатов местных Советов, а затем и глав местных администраций, сколько из интересов новоявленного российского крупного капитала, увидевшего в полномочиях местных Советов возможности получения сверхприбылей (строительство жилья, торговых центров, гостиниц и т. д.).

Таким образом, реформу местного самоуправления в период советской перестройки (1985–1991 гг.) нельзя оценивать однозначно. Так, бесспорно, получил развитие принцип демократизма – местные Советы стали формироваться на основе альтернативных свободных выборов. Однако административный ресурс, который до этого был очень мощным, все чаще стал использоваться пришедшими к власти чиновниками нового поколения не для решения насущных вопросов местного значения, а в своих собственных интересах.

Список литературы

1. Старков О.В. Теория государства и права / О.В. Старков, И.В. Упоров; Под общ. ред. О.В. Старкова. – М., 2012.
2. Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР от 3 сентября 1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1985. – №36. – Ст. 1269.
3. Звягольский А.Ю. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях / А.Ю. Звягольский, З.Г. Тамазов, И.В. Упоров. – М., 2008.
4. Горбачев М.С. Избранные речи и статьи / М.С. Горбачев. – М., 1987. – Т. 2. – С. 130.
5. Ильинский И. Социалистическое самоуправление народа / И. Ильинский, И. Рожко // Коммунист. – 1986. – №2. – С. 32.
6. Упоров И.В. Муниципальное право Российской Федерации / И.В. Упоров, О.В. Старков. – М., 2015.
7. Материалы XIX Всесоюзной партийной конференции. – М.: Политиздат, 1988.
8. Конституционное (государственное) право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М.Б. Смоленский, И.В. Упоров, А.Ю. Звягольский. – М., 2009.
9. Рябченко Е.В. Естественное право и особенности его закрепления в нормах позитивного права в России / Е.В. Рябченко [и др.]. – Краснодар, 2004.

10. Доклад М.С. Горбачева на XIX Всесоюзной партийной конференции. – М.: Политиздат, 1988.
11. Упоров И.В. Особенности правового регулирования выборов муниципальных депутатов в актах законодательных органов субъектов Российской Федерации / И.В. Упоров // Современная научная мысль. – 2014. – №3. – С. 141–147.
12. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. – Т. 1. – Ст. 267. – 1990 г.
13. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – №29. – Ст. 1010.
14. Упоров И.В. Трансформация принципа разделения властей и всеобщности избирательного права как признак угасания эпохи буржуазных государств / И.В. Упоров // Современная научная мысль. – 2015. – №1. – С. 129–137.
15. Грицай В.В. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования: проблемы правового регулирования и реализации: Монография / В.В. Грицай [и др]. – М.: Юрлитинформ, 2016.
16. Ильинский И. Социалистическое самоуправление народа / И. Ильинский, И. Рожко // Коммунист. – 1986. – №2. – С. 30–43.
17. Старков О.В. Финансовое право / О.В. Старков, И.В. Упоров. – М., 2013.
18. Турицын И.В. Теоретическая конструкция публичной власти и ее конституционно-правовое преломление в России / И.В. Турицын, И.В. Упоров // Право и практика. – 2015. – №2. – С. 4–10.
19. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / М.А. Краснов // Советское государство и право. – 1990. – №10. – С. 70–81.