

УДК 340

Лебедева Анна Дмитриевна

кандидат юридических наук, доцент, доцент.
Кубанский социально-экономический институт
Milena.555@mail.ru

Лукин Владимир Корнеевич

кандидат экономических наук, доцент,
Кубанский социально-экономический институт
Milena.555@mail.ru

Стронский Данил Дмитриевич

кандидат юридических наук, доцент, доцент,
Кубанский социально-экономический институт
Milena.555@mail.ru

Anna D. Lebedeva

Candidate of Law Sciences, associate professor, associate professor.
Kuban social and economic institute
Milena.555@mail.ru

Vladimir K. Lukin

Candidate of Economic Sciences, associate professor,
Kuban social and economic institute
Milena.555@mail.ru

Danil D. Stronsky

Candidate of Law Sciences, associate professor, associate professor,
Kuban social and economic institute
Milena.555@mail.ru

ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ ЗАВЕРШАЮЩЕГО ПЕРИОДА

POLITICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SOVIET STATE OF THE FINAL PERIOD

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности первоначального этапа в процессе формирования института местного самоуправления в РСФСР, который происходил в годы перестройки в советском государстве (1985-1991 гг.). Отмечается, что за пять лет местные Советы народных депутатов были трансформированы из вертикально выстроенной системы в органы местной власти со значительным объемом самостоятельности, что отражало общий тренд развития общества, нашедший закрепление в Конституции России 1993г. Дается политико-правовой анализ принимаемых решений органов власти и партийных инстанций по вопросам местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** местные Советы, советское государство, власть, самоуправление, реформа, перестройка, демократизация.*

***Annotation.** The article deals with the features of the initial stage in the process of formation of the institution of local self-government in Russia, which took place during the years of perestroika in the Soviet state (1985-1991). It is noted that for five years the local Soviets of People's Deputies have been transformed from a vertically built system into local authorities with a significant amount of independence, reflecting the general trend of the development of society, which was enshrined in the 1993 Constitution of Russia. The politico-legal analysis of the decisions made by the authorities and party bodies is given on local self-government.*

***Key words:** local Soviets, the Soviet state, power, self-government, reform, restructuring, democratization.*

Современный институт местного самоуправления в России в организационно-правовом плане своими истоками имеет местные Советы народных депутатов, которые в период известной перестройки в СССР (1985-1991 гг.) прошли путь от типичных Советов (с их вертикальной подчиненностью) до органов местной власти с существенной долей самостоятельности [1, с. 63], что позволило позже, уже после распада СССР, придти к модели местного самоуправления, определенной в Конституции России 1993 г. [2] Провозглашение и последующее проведение политики «перестройки» в 1985 г. существенным образом повлияло на развитие в СССР в целом всей системы публичной власти, при этом на первых порах перестройки основные усилия общественной мысли были направлены на реформирование существующего устройства государственной власти в духе его обновления [3]. Соответственно и реформа местной власти мыслилась не как широкомасштабная перестройка системы на принципах самоуправления по типу земского 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 в рамках функционирования местных Советов народных депутатов [4, с. 283].

Однако здесь важно заметить, что реформирование советской представительной системы в период перестройки шло 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. 30-34]. На XIX Всесоюзной партийной конференции, состоявшейся летом 1988 г., в ходе острых дискуссий была принята резолюция «О демократизации советского общества и реформе политической системы» [6] - в этом документе, равно как в докладе на 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» [7, с. 174].

В 1987 г. были предприняты первые мероприятия по реформированию Советов - реформа избирательной системы, расширение гласности в работе Со-

ветов, их хозяйственной и финансовой самостоятельности, вслед за которыми началось осуществление политической реформы в целом, причем на первый план в концепции выдвигалась структурная перестройка системы Советов с целью решения проблемы их полномочия [8, с. 51]. Наделения органов власти новыми функциями не предполагалось, но их реализация должна была осуществляться по двум 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, был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [9], а в Конституции РСФСР появилась отдельная глава – «Местное самоуправление». Местное самоуправление закреплялось на микро-районном, районном и городском уровнях. Впервые власть была разделена на законодательную, осуществляемую Советами, и исполнительную - местные администрации, которые, в отличие от коллегиальных исполкомов должны были формироваться на выборах и работать на принципах единоначалия. Низовым звеном самоуправления признавалось территориальное общественное самоуправление (ТОС), компетенция которого, впрочем, четко не определялась; тем не менее тренд был определен на демократизацию местного управления, которое активно трансформировалось в местное самоуправление [10, с. 141-147].

Однако при этом не был проработан вопрос о готовности Советов эффективно осуществлять все властные полномочия. Альтернативные выборы 1989-1990 гг. 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 [11, с. 103]. 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 [12, с. 116; 13, с. 13-17].

Тем не менее, вертикальная соподчиненность Советов и исполкомов – этот один из главных анахронизмов в системе местной власти в СССР - была отменена, но в то же время не была разделена компетенция Советов разных уровней [14, с. 77; 15, с. 28-32]. Считалось, что теперь Советы заработают по-настоящему. 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 ана-

лиза, лишившись привычной советской лакировки действительности, впервые за многие десятилетия своей работы начала фиксировать реальное положение дел. Благодаря гласности, информация о них становилась широко известной и вызывала открытую критику со стороны населения [16, с. 55; 17, с. 401].

На волне демократизации в Советы пришли новые люди, обладавшие большим зарядом энергии и готовностью активно отстаивать интересы населения, 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 на волне перестройки и гласности каждый из них в прямом и переносном смысле обрел голос и начал выступать и спорить, прежде короткие и предельно формализованные сессии Советов превратились в многочасовые неэффективные митинги, что можно расценивать, очевидно, как болезни «роста» российской демократии [18]. Однако в тех условиях демократизация советской системы рассматривалась как усиление ее жизнеспособности. Одновременно в жизни на местах стали набирать силу два противоположных процесса: с одной стороны, демократизация начала проявляться в чрезмерной политизации органов местной власти, с другой стороны набирали силу процессы общественного самоуправления, инициативы снизу, открывавшие возможности для реализации принципа местного самоуправления в его классическом виде [19, с. 116].

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. Однако в обществе после бурных выборных страстей нарастала 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 имела существенная криминальная составляющая [20, с. 4-9]. 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 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

насуточных вопросов местного значения, а в своих собственных интересах и интересах крупного капитала. В результате дальнейшее развитие института местного самоуправления развивалось довольно противоречиво, о чем свидетельствуют, в частности, многочисленные изменения в действующий ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 февраля 2003 г. Как представляется, в таких условиях необходимо расширять возможности общества контролировать деятельность органов местной власти, которая, в свою очередь, должна представлять обществу отчеты о принимаемых решениях в средствах массовой информации, публичных слушаниях и т.д.

Литература:

1. Конституционное (государственное) право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / Смоленский М. Б., Упоров И. В., Звягольский А. Ю. Москва, 2009.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения – 11.11. 2017 г.).

3. Упоров И.В., Грицай В.В., Звягольский А.Ю., Эфрикян Р.А. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования: проблемы правового регулирования и реализации: Монография. М.: Юрлитинформ, 2016.

4. Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Местное самоуправление. М., 1996.

5. Кузовлева Г.В., Упоров И.В. Представительство народа (населения) в органах публичной власти: сущность и политико-правовая характеристика // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 30-34.

6. Резолюция XIX Всесоюзной конференции КПСС от 1 июля 1988 г. ««О демократизации советского общества и реформе политической системы» // Правда. 1988. 2 июля.

7. Горбачев М.С. Собрание сочинений. Т. 12. М., 2009.

8. Старков О.В., Упоров И.В. Теория государства и права / Под общ. ред. О.В. Старкова. Москва, 2012.

9. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" // Свод законов СССР. 1990. Т. 1.

10. Упоров И.В. Особенности правового регулирования выборов муниципальных депутатов в актах законодательных органов субъектов Российской Федерации // Современная научная мысль. 2014. № 3. С. 141-147.

11. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006.

12. Схатум Б.А., Упоров И.В. Естественное и позитивное право: понятие, история, тенденции и перспективы развития / Под редакцией Л.П. Расказова. Краснодар, 2000.

13. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Становление и развитие муниципального избирательного права в России: от перестройки к современности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 10. С. 13 - 17.

14. Упоров И.В., Старков О.В. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 2015.

15. Костюков А.Н. Новейшая эволюция муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 12. С. 28 - 32.

16. Старков О.В. Упоров И.В. Юриспруденция. Введение в специальность. Москва, 2005.

17. Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. N 4. С. 396 - 412.

18. Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях. Москва, 2008.

19. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001.

20. Упоров И.В. Историко-ментальные причины правового нигилизма в России и условия его трансформации в правовой позитивизм // Право и практика. 2013. № 4. С. 4-9.

Literature:

1. Constitutional (state) right of Russia: the textbook for students of the higher educational institutions studying in the specialty "Law" / Smolensky M. B., Uporov I. V., Zvyagolsky A. Yu. Moscow, 2009.

2. The constitution of the Russian Federation (it is accepted by national vote 12.12.1993) (taking into account the amendments made by Acts of the Russian Federation about corrections to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 N 6-FKZ from 30.12.2008 N 7-FKZ, from 05.02.2014 N 2-FKZ, of 21.07.2014 N 11-FKZ)//Legal-reference system ConsultantPlus (date of the address – 11.11. 2017).

3. Uporov I.V., Gritsay V.V., Zvyagolsky A.Yu., Efrikyan R.A. Powers of the deputy of representative body of municipal unit: problems of legal regulation and implementation: Monograph. M.: Yurlitinform, 2016.

4. Barabashev G. V. Ideals of self-government and Russian reality//Local government. M, 1996.

5. Kuzovleva G. V., Uporov I.V. Representation of the people (population) in organs of the public power: entity and political and legal characteristic//Society and right. 2015. No. 2 (52). Page 30-34.

6. The resolution XIX of the All-Union conference of the CPSU of July 1, 1988 ""About democratization of the Soviet society and reform of political system""/the Truth. 1988. July 2.

7. Gorbachev M.S. Collected works. T. 12. M, 2009.

8. Starkov O.V., I.V. Emphasis. The theory of the state and the right / Under a general edition of O.V. Starkov. Moscow, 2012.

9. *The law of the USSR of 09.04.1990 N 1417-1 "About the general beginnings of local government and local economy in the USSR"//the Code of laws of the USSR. 1990. T. 1.*

10. *Uporov I.V. Features of legal regulation of choices of municipal deputies in acts of legislature of territorial subjects of the Russian Federation//the Modern scientific thought. 2014. No. 3. Page 141-147.*

11. *Milshin Yu.N., Channov S. E. Municipal right of Russia: Manual. M.: Dashkov and To, 2006.*

12. *Skhatum B.A., Uporov I.V. Natural and positive law: a concept, history, tendencies and perspectives of development / Under L.P. Rasskazov's edition. Krasnodar, 2000.*

13. *Berlyavsky L.G., Taraban N.A. Formation and development of a municipal electoral right in Russia: from reorganization to the present//the Government and local government. 2015. N 10. Page 13 - 17.*

14. *Uporov I.V., Starkov O.V. Municipal right of the Russian Federation. Moscow, 2015.*

15. *Kostyukov A.N. The newest evolution of the municipal right//Government and local government. 2014. N 12. Page 28 - 32.*

16. *Starkov O.V. Emphasis of I.V. Yurisprudention. Introduction to specialty. Moscow, 2005.*

17. *Fadeyev V.I. Local government in Russia: historical experience and the modern practice of legal regulation//Lex russica. 2014. N 4. Page 396 - 412.*

18. *Zvyagolsky A.Yu., Tamazov Z.G., I.V. Emphasis. Legal regulation of institute of public listenings and its implementation in municipal units. Moscow, 2008.*

19. *Koveshnikov E.M. The state and local government in Russia: teoretiko-legal bases of interaction. M, 2001.*

20. *Uporov I.V. The historical and mental reasons of legal nihilism in Russia and conditions of his transformation in legal positivism//Right and the practitioner. 2013. No. 4. Page 4-9.*