

УДК 340

DOI 10.5281/zenodo.12664474

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Правовое регулирование местной власти перед распадом советского государства

Аннотация. Начавшаяся в 1985 г. известная горбачевская «перестройка» в той или иной степени затронула практически все аспекты общественно-экономических отношений советского государства, включая институт местной власти, который функционировал в виде местных Советов народных депутатов. Согласно политике «перестройки» местные Советы должны были трансформироваться в органы местного самоуправления. В статье представлен обзор нормативно-правовых актов, через которые начал реализовываться этот процесс. Анализируются нормы соответствующих законодательных документов. Отмечается, что позиции союзного законодателя (Закон СССР 1990 г.) и российского законодателя (Закон РСФСР 1991 г.) различались, делаются авторские обобщения.

Ключевые слова: местная власть, местное самоуправление, закон, полиция, полномочия, перестройка.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 350005, Krasnodar, st. Yaroslavskaya, 122. E-mail: uporov@list.ru.

Legal regulation of local authority before the dissolution of the soviet state

Abstract. The famous Gorbachev “perestroika”, which began in 1985, to one degree or another affected almost all aspects of socio-economic relations of the Soviet state, including the institution of local government, which functioned in the form of local Councils of People's Deputies. According to the “perestroika” policy, local Soviets were to be transformed into local self-government bodies. The article provides an overview of the legal acts that began to implement this process. The norms of the relevant legislative documents are analyzed. It is noted that the positions of the Union legislator (USSR Law 199) and the Russian legislator (RSFSR Law 1991) differed, and the author’s generalizations are made.

Key words: local government, local government, law, police, powers, perestroika.

После начала перестройки (с середины 1980-х гг.) институт местного управления (самоуправления) стал развиваться в целом по направлению западной модели. Особенно это

стало проявляться накануне распада советского государства. Так, в марте 1990 г. III съезд народных депутатов СССР высказался за повышение роли Советов как фундамента самоуправления народа. 9

апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [1].

Согласно этому законодательному акту система местного самоуправления включала в себя местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы не посредственной демократии.

Вместе с тем этим Законом местные Советы народных депутатов еще не были выведены из системы органов государственной власти. В нем, скорее, отражалась распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы воплощали два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления.

Такая оценка подтверждается содержанием основных положений данного союзного закона. Рассмотрим некоторые из них.

Так, согласно ст. 3 Закона основным звеном в системе местного самоуправления являлись местные Советы народных депутатов как представительные органы власти. Указывалось, в частности, что на своей территории Советы координируют деятельность всей системы местного самоуправления. В ст. 4 устанавливались основные принципы местного самоуправления: волеизъявления народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии; законности; самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения; защиты прав и законных интересов граждан; выборности Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольности населению; гласности и учета общественного мнения; сочетания местных и государственных интересов.

Как видно, внешне нормы, указанные выше, выглядят вполне закономерно. Однако в реальности ситуация была существенно иной, в частности, реальной,

фактической властью, еще оставались партийные структуры КПСС, роль которой хотя к тому времени заметно снизилась, но именно в местных Советах (как среди местных депутатов, так и, тем более, в структурах исполнительно власти, которую олицетворяли исполнительные комитеты местных Советов) влияние местных организаций еще сохранялась. Местные Советы были формальной властью, которые в реальности решали практические вопросы в городах, районах, поселках, селах и других населенных пунктах, но руководящий кадровый состав местных Советов народных депутатов определялся как раз партийными структурами, и поэтому получалось, что местные Советы выполняли решения партийных органов. О реальном влиянии общестественности в то время говорить еще не приходилось, хотя это влияние усиливалось.

Далее обратимся к особенностям правового регулирования местного самоуправления в РСФСР – самой большой союзной республике бывшего СССР.

И в этом отношении следует отметить, что в целом законодательное оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия поправок к действующей Конституции РСФСР, законов, деклараций, указов Президента РФ по отдельным вопросам функционирования соответствующих институтов [2, с. 79]. Затем наступил момент, когда количественные изменения должны были трансформироваться в качественные. Это произошло с принятием 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [3], который 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.

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.

Кроме того, 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 адми-

нистрации опротестовывать решения Совета.

При этом в российском законе сохранялось положение о том, что решения Совета, не соответствующие законодательству, могут быть отменены вышестоящим 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.

После распада СССР представительные органы местной власти претерпели серьезные изменения и испытания. Так, в результате известных событий в Москве осенью 1993 г. (острый конфликт между законодательной и исполнительной вет-

вями власти на федеральном уровне) был прерван процесс планомерного реформирования института местного самоуправления, поскольку были упразднены представительные органы на местах и внесены существенные изменения в Закон о местном самоуправлении, 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. И затем начался уже новый, постсоветский период развития института местного самоуправления, в котором указанные события не могли не оставить своего следа, а именно по-прежнему сохраняется приоритет исполнительных органов местной власти над представительными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.
2. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. С. 79.
3. 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.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Zakon SSSR «Ob obshhih nachalah mestnogo samoupravlenija i mestnogo hozjajstva v SSSR» // Svod zakonov SSSR. 1990. T. 1. St. 267.
2. Koveshnikov E. M. Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenii v Rossii: Teoretiko-pravovye osnovy vzaimodejstvija. M.: Norma, 2002. S. 79.
3. Zakon RSFSR «O mestnom samoupravlenii v RSFSR» ot 6 ijulja 1991 g. // Vedomosti S#ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR 1991. № 29. St. 1010.