

Черноситов В.А.

адъюнкт кафедры теории и истории
права и государства
Краснодарского университета МВД России,
г. Новороссийск

**МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ
В ГОДЫ АКТИВНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
(КОНЕЦ 1980-Х – НАЧАЛО 1990-Х)**

Аннотация:

Автором проводится анализ местных советов в годы активной модернизации государственности (конец 1980-х – начало 1990-х).

Ключевые слова:

Советы, партийная структура, политика перестройки.

Chernositov V.A.

post-graduate student of the chair of
theory and history of law and state,
Krasnodar University of Russian Ministry of
Internal Affairs
Novorossiysk

**LOCAL SOVIETS
IN THE YEARS OF
ACTIVE MODERNIZATION OF STATE
(LATE 1980S – EARLY 1990S)**

The summary:

The author analyzes the local councils in the years of active modernization of the state (late 1980s - early 1990s).

Keywords:

Soviets, party structure, policy of adjustment.

В государственной-правовой литературе при освещении вопросов о развитии местного управления в период так называемого «застоя» (середина 1970-х – середина 1980-х гг.) выделяются следующие основные черты, присущие этому институту: единство системы Советов допускало самостоятельность нижних звеньев в строго определенных узких пределах под контролем вышестоящих; ни на одном уровне Советов не осуществлялся и не допускался принцип разделения властей - власть и управление были слиты воедино; местные органы не имели права законодательства, потому что все диктовалось из центра, включая процедурные и организационные вопросы; декларируемые в различных актах идеи самоуправления народа сводились к идее широкого представительства населения в депутатском корпусе, отбор и состав которого жестко контролировался; формальное всевластие Советов во всех сферах реально заменялось всевластием партийных структур [1].

Ситуация стала быстро меняться после провозглашения политики перестройки в 1985 г. Уже первые альтернативные (в плане превышения количества кандидатов на пост числа мандатов) выборы 1989 года принесли перемены - потерпели неудачи партийные руководители ряда крупных городов, включая Москву и Ленинград. Но коренные изменения повлекли выборы 1990 г. в местные органы власти. На выборах в городские советы ряда крупных индустриальных центров России (Москва, Ленинград, Горький, Свердловск) одержали победу сторонники реформ. В горсоветах впервые появились депутатские фракции. Но депутаты столкнулись с непреодолимой проблемой: Советы не были созданы для работы в условиях плюрализма и многопартийности. Депутаты хотели одновременно и принимать законы, и исполнять их, что на практике воплотить было практически не реально. Участились конфликты между различными уровнями власти.

В годы активной перестройки государственности (1988-1990 гг.) местным Советам отводилась особая роль непосредственного решения вопросов, касающихся качества жизни населения соответствующих регионов. Подчеркивалось, что никто, кроме местных Советов, не в состоянии организовать наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей с учетом особенностей развития данной территории [2, С. 450]. 9 апреля 1990 г. впервые в СССР в принятом законе «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [3] фиксировались следующие новые положения и нормы: вводилось понятие местного (территориального) самоуправления как части социалистического самоуправления народа, которое призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды; определялись понятийные рамки местного самоуправления - оно начиналось там, где жители могли непосредственно взаимодействовать друг с другом и органами местного самоуправления и должно было осуществляться, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц; впервые система власти была разделена на две подсистемы: государственную и местного самоуправления. Самое главное состояло в том, что государственная власть не имеет права вмешиваться в дела местного само-

управления, но обязана обеспечивать все необходимые условия для его нормального функционирования; предусматривалось, что местные Советы различных уровней вправе по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социального и экономического развития территории с учетом местных демографических, экономических условий и национальных особенностей.

Согласно данному закону экономическую основу местных Советов составила коммунальная собственность, которая формируется из имущества, безвозмездно переданного государством, союзными и автономными республиками и иными субъектами, а также имущества, создаваемого или приобретенного местными Советами за счет принадлежащих им средств. В развитие этой темы был принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г., который, в частности, в статье 23 определил понятие муниципальной собственности и дал ее перечень [4], что, в свою очередь, изменяло характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами, гражданами - понимание необходимости формирования самоуправленческих начал в управлении на местах уже проявлялось на разных уровнях власти.

Определенным отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 года Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» [5], несколько расширивший круг полномочий местных органов власти. В соответствии с указанным законом местные органы власти получили дополнительные полномочия в следующих областях: приватизации и разгосударствления, стимулирования предпринимательства и антимонопольных мероприятий, формирования рынка труда, земельной и жилищной реформ, социальной защиты и так далее. Особо отмечалось (ст. 16), что местные Советы народных депутатов, их органы и должностные лица несут ответственность за законность принимаемых решений. Местным Советам народных депутатов было предоставлено право предъявлять в суд или государственный арбитраж требования о признании недействительными актов вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления, предприятий (объединений), организаций и учреждений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на подведомственной им территории, а также права местных Советов народных депутатов. До принятия решения судом или арбитражем местные Советы народных депутатов вправе были приостановить действие оспариваемых актов. По «старой традиции» исключение делалось в отношении актов вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления. Закреплялось также право граждан право обжаловать в суд решения местных Советов народных депутатов, их органов, должностных лиц местных Советов народных депутатов, если они нарушают их права и охраняемые законом интересы.

И, наконец, 6 июля 1991 года был принят закон «О местном самоуправлении в РСФСР» [6], достаточно точно отражающий реальное состояние дел в области самоуправления. К его достоинству можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Новая территориальная структура включала районы, города, районы в городах, поселки, сельские населенные пункты, а также территориальные общественные образования (микрорайоны, жилищные комплексы и прочее). Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной. К тому же с принятием закона РСФСР 1991 года был сделан значительный шаг в децентрализации и децентрализации власти как государственной, так и местной. [7, С. 77]

Таким образом, Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» сыграли важнейшую роль в развитии начал местного самоуправления в нашей стране. Они достаточно подробно разработали вопрос о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, ввели понятие муниципальной собственности, определили основные механизмы правовой защиты местного самоуправления. И тем самым окончательно был взят курс на развитие института местного самоуправления, который, по своей сути, продолжается до сих пор.

Ссылки:

1. Кокорев Д.А. Городское самоуправление России: организационно-правовые особенности и сравнительный анализ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Щендрыгин Е.Л. Государственная власть и местное самоуправление. Историко-правовой анализ. Санкт-Петербург, 1997; Ясунас В.А. Становление и перспективы развития местного само-

References (transliterated):

1. Kokorev D.A. Gorodskoe samoupravlenie Rossii: organizatsionno-pravovye osobennosti i sravnitel'niy analiz. Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2004; Shchendrygin E.L. Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. Istoriko-pravovoy analiz. Sankt-Peterburg, 1997; Yasunas V.A. Stanovlenie i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Ros-

- управления в Российской Федерации (правовой аспект). Москва, 2000 и др.
2. Черняк В.З. История государственного и муниципального управления России. М., 2001. С. 450 и др.
 3. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1. Ст. 267. 1990 г.
 4. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.
 5. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 19. Ст. 197.
 6. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
 7. Кокорев Д.А. Указ. работа. С. 77.
2. Chernyak V.Z. Istoriya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya Rossii. M., 2001. P. 450, et al.
 3. Zakon SSSR "Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaystva v SSSR" // Svod zakonov SSSR. Vol. 1. Art. 267. 1990
 4. Vedomosti SND i VS RSFSR. 1990. No. 30. Art. 416.
 5. Vedomosti SND i VS RSFSR. 1990. No. 19. Art. 197.
 6. Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. No. 29. Art. 1010.
 7. Kokorev D.A. Op. cit. P. 77.