

П. А. Годун

**РАЗРАБОТКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СССР И РОССИИ
В 1983 – 1993 ГОДАХ**

Рассмотрены исторические предпосылки законодательного становления местного самоуправления в последние годы существования СССР и РСФСР, первые годы образования РФ, а также его значение в политической системе и общественной жизни современной России. Вскрыты основные противоречия властных отношений различных уровней государственной и местной власти.

This article analyses the historical prerequisites for the development of the legal framework for local self-governance in the last years of the USSR and RSFSR and the first years of the Russian Federation, as well as its role in the political system and the social life of modern Russia. The author identifies the key contradictions in power relations between public and local authorities.

Ключевые слова: местное самоуправление, политическая система, общественная жизнь.

Key words: local self-government, political system, social life.

Становление органов местного самоуправления (МСУ) как механизма самоорганизации граждан на современном этапе носит весьма противоречивый, а порой и драматичный характер. Первичный анализ состояния законодательства дает представление об МСУ как о самостоятельном органе власти. Согласно ст. 12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной



власти» [1]. Однако такой конституционный посыл не соответствует остальной части нормативных актов, где прослеживается линия встраивания местной власти в общую структуру вертикали федеральной системы управления.

В то же время наблюдается противоречивый характер организации МСУ в отношении его внутренних властных полномочий и фундаментального общественного принципа устройства. Такие низовые формы МСУ, как территориальное общественное самоуправление, фактически лишены самостоятельного финансового и хозяйственного права. В итоге положение МСУ в рамках современного законодательства имеет два уровня противоречий: внешний (касающийся государственных органов власти) и внутренний (между властными функциями и полномочиями, с одной стороны, и общественным, самостоятельным характером работы МСУ – с другой).

Новейшая история строительства системы МСУ приходится на последние годы существования СССР. За многочисленными преобразованиями в политической, экономической и социальной сферах периода Перестройки роль самоуправления осталась незамеченной. Исследователи редко обращают внимание на закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями», принятый 17 июня 1983 г. [2]. Именно в этом документе впервые за долгое время прозвучал призыв к подлинному социалистическому самоуправлению (но только в экономике).

В ходе реформы границы экономических возможностей самоуправления расширялись: 5 февраля 1987 г. вышло постановление Совмина СССР «О создании кооперативов по производству товаров народного потребления», а следом – закон «О кооперации в СССР», принятый 26 мая 1988 г. Руководство страны не сомневалось в том, что закон «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июня 1987 г. приведет к «расширению демократических основ и развитию самоуправления, определяя отношения между предприятиями (объединениями) и органами государственной власти и управления» [3]. Так впервые в истории СССР открывалась прямая дорога к рыночной экономике.

Законы «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. (с известными оговорками вводилась частная собственность), «О предприятиях в СССР» от 4 июня 1990 г. (позволялось переводить предприятия в частную собственность), «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР» от 2 апреля 1991 г., постановление Совмина «О мерах по демонополизации народного хозяйства» от 16 августа 1990 г. (формировало условия перехода к регулируемой рыночной экономике) признали, по сути, любые формы предпринимательства.

Тем самым партийные реформаторы от КПСС, сделав ставку на экономическое самоуправление, загнали себя в ловушку рыночных реформ, которых всячески пытались избежать по идеологическим причинам. Вскоре выяснилось, что достичь самоуправления только в экономической сфере невозможно, так как оно не существует вне социально-политической жизни. Закономерно возник вопрос о возвращении этой функции Советам, которым оно принадлежало в начале XX в. (Со-



ветам как самоорганизовавшимся и самоуправляемым органам революционной власти были обязаны своим выдвижением В.И. Ленин и Л.Д. Троцкий). Первые Советы, появившиеся в качестве органов для решения буржуазных экономических противоречий, исторически быстро превратились в местное самоуправление и орган власти на местах, используя самостоятельный и творческий потенциал трудящихся. Однако самоуправленческая и самостоятельная составляющие в работе Советов были со временем отняты партийными комитетами всех уровней.

Отделение партийных органов от местных Советов стало одной из главных тем дискуссий XIX Всесоюзной партийной конференции 1988 г., последующих пленумов ЦК КПСС, заседаний Съезда народных депутатов СССР конца 1980-х гг. В 1988 г. при подготовке к XIX партконференции «на первом плане и в центре дискуссии оказались проблемы политической реформы, функций и структуры государственных органов — законодательных, исполнительных и судебных, перестройки самой партии» [4, с. 38].

На данном мероприятии М.С. Горбачёв высказался за внесение на рассмотрение очередной сессии Верховного Совета СССР проектов законодательных актов по перестройке советских органов, за необходимые изменения в Конституции СССР, а также за организацию выборов и проведение в 1989 г. Съезда народных депутатов, на котором предложил образовать новые структуры государственной власти [4, с. 185]. В резолюции говорилось: «Конференция считает необходимым укрепление законодательных, управленческих и контрольных функций Советов...» [5, с. 50]. Партийные полномочия передавались на соответствующие уровни местной власти автоматически, без учета принципа разделения властей.

По итогам конференции был сделан вывод о серьезной деформации советской политической системы в результате чрезмерного огосударствления общественной жизни, непомерного участия партийных органов в жизни общества, признана важность «перераспределения функций и полномочий, которое обеспечило бы максимальную инициативу и самостоятельность на местах» [5, с. 50]. Отмечалось, что партия не должна дублировать функции государства. Основным направлением дальнейших преобразований советской политической системы провозглашалась передача власти от партийных органов Советам народных депутатов с целью достижения их полновластия.

Первым практическим шагом реформирования стало принятие 9 апреля 1990 г. закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [6]. Местное самоуправление в нем определялось как «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» [7, ст. 1]. Но в законе не были точно указаны источники и объемы финансирования органов МСУ, что можно объяснить скудными возможностями государства в условиях реформирования экономики. Основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать Советы народных депутатов как



представительные органы власти. На своей территории они координировали деятельность всей системы самоуправления [7, ст. 1, 3].

Изменения коснулись и Конституции СССР. Последняя поправка от 26 декабря 1990 г. ввела в Основной закон понятие местного самоуправления, закрепив его осмысление как органа государственной власти и управления [8]. Реформа заложила в деятельность Советов одновременно властное государственное начало и функцию общественного самоуправления, сочетание общегосударственных и местных интересов. Вспомним, что земские органы самоуправления в дореволюционной России стремились стать предельно независимыми от государства в финансовом отношении, но максимально зависимыми от местной администрации и полиции. Противоречие между самостоятельностью МСУ от государственных органов и слабой финансовой основой этой самостоятельности сохранилось на рубеже 1980–1990-х гг. Во многом оно остается и сегодня.

Законодательное требование осуществлять местное самоуправление, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, вело к разграничению функций между различными уровнями местных Советов. Это подразумевало их автономную финансово-хозяйственную деятельность, непосредственно связанную с вопросом о собственности. Впервые понятие о собственности административно-территориальных образований (получившей название коммунальной) дала ст. 23 закона «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 г. В ст. 10 закона об общих началах местного самоуправления законодатель определил ее как основу местного хозяйства, безвозмездно передаваемую на места с верхних уровней государственной власти. Однако из этих законов остается совершенно непонятной ее природа. Советская власть — это государственная власть, следовательно, передаваемая ею на любой уровень собственность является государственной. В таком случае коммунальная собственность тождественна ей. Это очередное противоречие послужило существенным поводом для возникновения конфликта вследствие разделения полномочий между центром и республиками, властными структурами союзных республик и местными Советами. На деле речь шла о разделе союзного имущества, в связи с чем потребовалось совершенствование законодательства об МСУ в союзных республиках.

Борьба за политическую власть руководства РСФСР и других республик с союзными властными органами велась посредством переподчинения союзной собственности республиканским органам, что в результате обусловило политическое и экономическое банкротство центральной власти. Но затем о своих правах заявили местные органы власти. На удовлетворение этих притязаний был направлен принятый 21 ноября 1990 г. закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям». Он был призван обеспечить проведение на подведомственных территориях комплексных мероприятий по стабилизации экономического положения и переходу к рыночным отношениям в соответствии с законом «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» от 31 октября 1990 г. С одной стороны, местные Советы полу-



чили широкие полномочия по подготовке и осуществлению экономической реформы; право формирования и распоряжения муниципальной собственностью, определения порядка разгосударствления и приватизации принадлежащего им имущества; возможность стимулирования предпринимательства, антимонопольных мероприятий, создания рынка труда, проведения земельной и жилищной реформ; право социальной защиты населения, составления собственных бюджетов. Но с другой — закон выстраивал подчиненные отношения между краевыми, областными, городскими (кроме городов районного подчинения) Советами, что фактически восстановило их властные полномочия по всей вертикали государственной власти.

Важную роль сыграл принятый 24 декабря 1990 г. республиканский закон «О собственности в РСФСР», который в противовес союзному понятию «коммунальная собственность» ввел определение муниципальной собственности [9]. Комплекс законодательных мер по реформе местных органов власти потребовал поправок в Конституции: закон РСФСР от 24 мая 1991 г. №1329-1 «Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» полностью изменил гл. 17 «Местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления» (ранее — «Местные Советы народных депутатов») и гл. 18 «Местная администрация» (ранее — «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов»). В Конституции появился термин «местное самоуправление». Из восьми статей гл. 17 были внесены поправки в шесть статей, а в гл. 18 — шесть из семи. Несмотря на это, осталась общая тенденция сохранения вертикали власти на основе Советов народных депутатов.

Итогом разработки законодательства об МСУ в рамках РСФСР стал закон «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. Во многом этот противоречивый документ сохранил и даже развил ключевые положения соответствующего союзного закона, но также значительно детализировал его и расширил. Фактически провозглашалась реформа как своего рода государственно-правовой эксперимент, меняющий структуру и систему органов местного самоуправления на определенной территории, их компетенцию и порядок деятельности [10, ст. 4]. Суть эксперимента в законе не расшифровывалась, само понятие МСУ также не претерпело изменений в правовом плане относительно разделения властей на государственную и муниципальную.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. Советы народных депутатов остались органами государственной власти во всех административно-территориальных единицах. Вместе с тем местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществлялось населением через Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, а также через органы территориального общественного самоуправления населения, референдумы, собрания, сходы граждан, а также иные формы непосредственной демократии [11].



Уже в этой редакции конституционного закона властные полномочия передавались непосредственно местным Советам народных депутатов, оставляя на второстепенных позициях низовые органы. Однако в системе местных органов власти появилось новое понятие — «местная администрация». Фактически из текста закона следует, что устанавливалось два уровня органов власти — Советы народных депутатов со своим аппаратом и местная администрация как структура управления, осуществляющая исполнительно-распорядительные функции. При этом глава администрации должен был избираться сроком на пять лет путем всеобщих прямых и равных выборов на территории соответствующего Совета при тайном голосовании [10, ст. 30]. В данном случае правовая коллизия между органами местной власти возникла из-за слабой проработки сфер ответственности и разграничения полномочий. Закон четко определял Советы как государственный орган, однако статус главы администрации оставался неясным. Обращают на себя внимание широкие полномочия Советов во взаимодействии с органами и структурными подразделениями администрации, несмотря на их равный выборный статус и возможности формирования своих аппаратов.

В соответствии со ст. 29 Закона местная администрация была подотчетна конкретному местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции. Наконец, правами на муниципальную собственность наделялись оба органа согласно их компетенций. В таком случае муниципальная собственность попадала под статус государственной, так как Советы де-юре оставались государственными учреждениями. Проводимые реформы не решили основной задачи: не создали новые органы власти, независимые от государственных.

Положение резко изменилось в первые годы становления современной России. Августовский путч ГКЧП 1991 г. способствовал наделению президентской власти чрезвычайными полномочиями по наведению порядка. Указы Президента РСФСР стали главным способом регулирования правовых отношений как в развитии уже принятых законов, так и по вопросам, еще не оформленным законодательно. В соответствии с Указом Президента РФ № 332 от 27 декабря 1991 г. [12] было образовано Государственно-правовое управление, в которое перешли нормотворческие отношения с органами МСУ. Б.Н. Ельцин, будучи умелым аппаратчиком, путем расстановки нужных кадров вывел советские органы местной власти из-под опеки Съезда народных депутатов РСФСР. Такие действия позволили команде президента поставить под контроль реализацию своих политических интересов на местах.

Эти интересы были сформулированы Межрегиональной депутатской группой еще в стенах Верховного Совета СССР и определены Г.Х. Поповым как десоветизация. Теперь, с избавлением от союзной власти, Советы в качестве органа государственного управления становились лишними в рамках конституционной реформы, разработанной подконтрольной Президенту РФ комиссией. В октябре 1993 г. судьба всех уровней советской государственной власти была предрешена. Своим



указом от 9 октября 1993 г. «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления» Президент РФ поручил правительству выработать проект «Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления» [13]. Следующим указом от того же дня – «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» – прекращалась деятельность районных, городских, поселковых, сельских Советов народных депутатов, их функции стала выполнять местная администрация, сформированная еще в соответствии с законом «О местном самоуправлении в РСФСР». Государственные органы вышестоящих уровней могли осуществлять свои полномочия согласно действующему законодательству РФ, не противоречившему этому Указу, до избрания новых органов представительной власти, работающих на постоянной основе [14]. Так была поставлена точка в истории Советов всех уровней. Началась реализация принципиально нового подхода к развитию МСУ.

Характерной чертой стала формулировка цели данного Указа – обеспечение подлинного народовластия (это понятие до сих пор вызывает споры) и реализация конституционного принципа разделения властей. Уже 26 октября 1993 г. указом №1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [15] было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы. Фактически оно оказалось временным организационным документом по выборам новых органов МСУ и способам их управления. Так был завершён этап их реформирования в рамках советских органов власти, начинался новейший период зарождения независимых от государства властных структур на местах.

Рассматривая начальный период становления законодательства об органах МСУ, можно сделать вывод, что в теоретическом понимании самоуправления имелся существенный пробел. К сожалению, оказался невостребованным российский опыт философского осмысления самоорганизации и самоуправления (особенно теоретиков анархизма П. А. Кропоткина и М. А. Бакунина). Именно они впервые в России поняли практическую значимость и важность объединения граждан «по горизонтали», по месту жительства, для решения общих задач. При всей необходимости вертикальных структур власти идея самоуправляющихся гражданских общин сегодня, как никогда раньше, актуальна в нашей стране.

Последнее руководство СССР ухватилось за идею самоуправления как за спасательный круг, не осознавая при этом, что включило механизм саморазрушения. По сути, СССР в своем социальном развитии вернулся в точку окончания эволюции, обозначенной Февральской революцией 1917 г. Однако при переходе от СССР к Российской Федерации в обстановке передела и приватизации общенародного достояния, созданного в советский период отечественной истории, была забыта жизненно важная цель образования самоуправляющегося общества для блага граждан. По иронии судьбы последними актами ушедших в историю государств – Российской республики (с Временным правительством) и СССР – стали попытки законодательного оформления ре-



форм, направленных на создание подлинного самоуправления граждан. Однако эта идея так и не получила практического воплощения и ждет решения в современной России.

Список источников и литературы

1. Конституция Рос. Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
2. *О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями* : закон СССР от 17.06.1983 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2013).
3. *О государственном предприятии (объединении)* : закон от 30.06.1987 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
4. *Медведев В. А.* В команде Горбачёва: взгляд изнутри. М., 1994.
5. *Лазарев Б.* «Разделение властей» и опыт Советского государства // Коммунист. 1988. №16.
6. *Ведомости СНД и ВС СССР.* 1990. №44, ст. 914.
7. *Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР* : закон СССР от 09.04.1990 г. Ст. 1, 3. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
8. Конституция СССР. Глава 19 : Местные органы государственной власти и управления. Ст. 145. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
9. *О собственности в РСФСР* : закон РСФСР от 24.12.1990 г. №443-1. Ст. 23. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
10. *О местном самоуправлении в РСФСР* : закон от 06.06.1991 г. Ст. 4. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
11. *Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления* : закон РСФСР от 24.05.1991 г. Ст. 138. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
12. *Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента РФ (с изм. и доп.)* : указ Президента РФ №332 от 27.12.1991 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.07.2013).
13. *Российская газета.* 1993. 12 окт.
14. *Собрание актов Президента и Правительства РФ.* 1993. Ст. 3924.
15. *Российские вести.* 1993. №210.
16. *Остром В.* Демократия и самоуправление // Государство и право. 1994. № 4.

Об авторе

Павел Александрович Годун – асп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.
E-mail: godun.p@yandex.ru

About the author

Pavel Godun, PhD student, I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.
E-mail: godun.p@yandex.ru