N.Z. Abushakhmanova
Historical Experience of Political Transformation in 1980s – Early 1990s: from the Soviets to Local Government

The process of political and organizational transformation of Soviet local authorities into the system of democratic local government in contemporary Russia is considered.

Key words and word-combinations: political transformation, representative power, local government, political system.

Рассматривается процесс политической и организационной трансформации советских местных органов власти в систему демократического местного самоуправления современной России.

Ключевые слова и словосочетания: политическая трансформация, представительная власть, местное самоуправление, политическая система.

УДК 94(47)«1917/1991»
ББК 63.3(2)6

Н.З. Абушахманова

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В 80-Х – НАЧАЛЕ 90-Х ГОДОВ XX ВЕКА: ОТ СОВЕТОВ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

Одним из актуальных аспектов формирования системы народовластия в современной России является становление и развитие местного самоуправления. Обращение к историческому опыту эволюции советских органов местного управления представляется востребованным в научном поиске эффективных форм соучастия, позволяющих населению активнее включаться в решение вопросов местного значения и влиять на демократическое обустройство в Российской Федерации.

К середине 80-х годов XX в. перед страной встала задача хозяйственной модернизации, повлекшая изменения политической системы общества, в первую очередь Советов всех уровней. Согласно концепции единства органов народного представительства Советы народных депутатов всех уровней рассматривались как единая система органов государственной власти. Исходя из этого принципа, Конституция СССР жестко регламентировала любые формы деятельности Советов сверху донизу. Виду отсутствия четкого разделения ветвей государственной власти Советы были и законодательными и исполнительными органами. Слияние разных видов деятельности Советов и их органов было особенно характерно для местного уровня, где они выступали в качестве исполнителей решений вышестоящих государственных органов.

Реальная возможность осуществления преобразований появилась в 1985 г. с началом «перестройки». На данном этапе еще не было понятно, в каком направлении будет осуществляться процесс модернизации органов управления на местах: в сторону совершенствования Советов (такие попытки предпринимались уже не раз в советской истории) или в сторону муниципализации местной власти.

На начальном этапе реформирование политической системы страны шло под лозунгом «Вся власть Советам», что предполагало освобождение представительных органов всех уровней от опеки со стороны партийного и государственного аппарата. Уже в 1985–1986 гг. стали звучать предложения о внесении изменений в систему выборов, а именно предлагалось «выдвижение и баллотирование не менее двух кандидатов в депутаты по каждому избирательному округу… отказаться от регламентации состава кандидатов в депутаты… проект единого Закона о выборах… внести на всенародное обсуждение… отказаться от соревнования в темпах участия в голосовании» [1, с. 83].

Под знаком новой реформаторской стратегии, обозначенной январским Пленумом ЦК КПСС 1987 г., началось постепенное движение в сторону демократизации представительных органов власти. Так, в записке отдела работы Советов, поданной в марте 1987 г., указывались моменты, которые несли на себе черты новизны: «1. …Мосгорисполком проводит исследования по вопросам… разграничения компетенции Московского городского и районного Советов и их исполнительных комитетов по некоторым вопросам управления хозяйственным и социально-культурным строительством… 2. Исполком Ленинградского городского Совета народных депутатов образовал Координационный совет по автоматизации управленческой деятельности в Ленгорисполкоме…» [2, с. 18–19].

Главным новшеством стали выборы в местные Советы народных депутатов, состоявшиеся весной 1987 г. В ходе их подготовки и проведения предполагалось выдвигать «не одного, а нескольких возможных кандидатов по одному округу», проводить «выдвижение по укрупненным округам большего числа кандидатов, чем имеется мандатов», «отказаться от… обязательного избрания депутатами руководителей… установить, что депутатом одного итого же Совета можно избирать… не более двух-трех созывов подряд» [3, с. 2–4].

Итоги выборов показали, что больше депутатских мандатов получили руководители среднего звена, специалисты народного хозяйства и представители местной интеллигенции. По данным ЦК КПСС, отмечалось увеличение голосов, поданных против руководящих работников. Выяснилось, что «серьезной проблемой является уклонение большого числа избирателей от участия в голосовании»: на прошедших выборах таких избирателей было более миллиона, что в 29 раз больше, чем было показано в официальных документах на аналогичных выборах в 1982 г. [4, с. 5–9].

Кульминацией нового реформаторского курса стала XIX Всесоюзная партийная конференция, проходившая в июне 1988 г. Решающим направлением реформы политической системы было определено обеспечение полновластия Советов народных депутатов как основы государственности и самоуправления в стране. Для реализации этой задачи на конференции намечались следующие меры: обеспечение реального контроля за деятельностью исполнительных орга-

нов [5, с. 55]; введение в практику альтернативных выборов в Советах всех уровней [5, с. 56]; демократизация работы в Советах – тайное голосование, гласность в работе Советов всех уровней [5, с. 88], ограничение двумя сроками подряд занятия выборных должностей в системе Советов [5, с. 56].

Безусловно, проведение этих мер в жизнь должно было осуществляться при непосредственном руководстве КПСС, что подтверждалось решением о совмещении постов первого секретаря партийного комитета и председателя Совета на всех уровнях.

Особое значение в эволюции системы Советов имело принятие Закона «О статусе народного депутата». Он заложил правовые основы деятельности народных представителей и в определенной степени стал ступенью к введению местного самоуправления. Согласно Закону депутат ответствен перед избирателями (ст. 5), должен информировать население о работе Советов всех уровней, участвовать в организации и контроле исполнения законов, способствовать развертыванию различных форм самоуправления (ст. 18). Он обязан рассматривать жалобы и заявления граждан (ст. 19) и отчитываться перед избирателями (ст. 20). Депутат вправе обращаться во все государственные и общественные органы и должен быть принят любым должностным лицом.

В 1990 г. принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в 1991 г. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», в которых обобщался предшествующий опыт и получили отражение новые реалии общественной жизни.

Однако, несмотря на все изменения, компетенция Советов как органов власти практически не изменилась. Финансовые средства, материальные ресурсы по-прежнему находились под контролем исполнительной власти. Административные структуры всячески препятствовали передаче всей полноты власти Советам. За время проведения преобразований необходимые механизмы для влияния Советов на местные дела не были созданы. В этот период в массовом сознании формируется эффект нереализованных ожиданий, связанный с деятельностью вновь избранных Советов. Возлагаемые на них надежды не оправдываются в большинстве регионов станы. Положение в экономике и социальной сфере, управление которыми в новых условиях легло на Советы, несмотря на принимаемые меры, продолжало ухудшаться. Новые депутаты, придя к власти, не всегда правильно определяли свое место в системе управления, стали заниматься всем и парализовали действия администрации. На местах возникли трения между Советами и их исполкомами. Не помогло и принятие Закона о местном самоуправлении, который разделил полномочия представительных и исполнительных органов на местах и создал гарантии невмешательства одних в дела других. Все это способствовало ослаблению власти Советов, лишало их возможности оперативно решать местные проблемы.

В итоге представительные учреждении на местах оказались в гораздо более плохом положении, чем до начала реформы, часто они становились придатком местной администрации. В этот период на всех уровнях представителями исполнительной власти доказывалась целесообразность учреждения поста мэров, местной администрации и представителей Президента на местах, что по суще-

ству означало усиление исполнительной власти на местах, упразднение Советов как органов государственной власти и превращение их лишь в органы местного самоуправления. Видя, что исполнительные органы выходят из-под контроля, Советы пытались призывать их к ответу различными, часто далеко не правовыми методами.

В течение 1992–1993 гг. ключевой оставалась проблема существования противоречий между местными и центральными органами власти, традиционными и новыми организационными формами власти на местах. Это таило в себе опасность нарастания политической нестабильности, что в итоге могло привести к коренным изменениям как в политической системе страны, так и в управлении на местах.

Поворотным моментом в эволюции Советов стал Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Практически сразу после разгона Съезда и Верховного Совета началось постепенное реформирование представительной власти в стране. Президент своим Указом «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» принимает решение о прекращении деятельности Советов и образовывает Федеральную государственную комиссию по вопросам реформирования органов представительной власти. Федеральной государственной комиссии было предложено до 15 октября 1993 г. разработать и представить Президенту предложения по организации новых органов представительной власти и местного самоуправления и правовому обеспечению выборов в эти органы.

В конце октября 1993 г. издан Указ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». Тогда же вышел и Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым местные органы самоуправления должны были завершить реформирование до июля 1994 г. и начать функционировать, не подчиняясь представительным ветвям власти субъектов РФ. Согласно положению органы местного самоуправления должны были избираться на два года и могли утверждать местный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять контроль за деятельностью главы местного самоуправления.

Принятие Конституции 1993 г. поставило окончательную точку в судьбе Советов и дало начало демократическому местному самоуправлению. В Конституции юридически был оформлен отказ от органов типа Советов как способа организации и функционирования государственной власти на всех уровнях и устранена единая вертикальная система представительных органов власти. Теперь местное самоуправление должно было осуществляться в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, с самостоятельным определением структуры органов местного самоуправления (ст. 131).

Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» давал право органам местного самоуправления самостоятельно утверждать перечень объектов имущества, составляющих муниципальную собственность, выносить на местный референдум проект положения о местном самоуправлении. Решения муниципальных органов могли быть отменены только в судебном порядке.

Дальнейшее утверждение демократической модели местного самоуправления последовательно связано с Федеральным законом № 154 (от 25 августа 1995 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На этой законодательной базе задана основа современному типу организации местного самоуправления в нашей стране.

Однако, несмотря на принципиально новый подход к системе местного самоуправления, в документах были и значительные недочеты. По мнению некоторых исследователей, не был определен ни территориальный, ни политический ареал, на который распространялась компетенция местного самоуправления, в государственную властную вертикаль оказались встроены местные органы самоуправления столиц – Москвы и Санкт-Петербурга, не гарантированы устойчивые финансовые поступления, что сделало местные власти заложником государственных органов и стало препятствием для развития низовой инициативы населения [6, с. 13].

Неоднозначно восприняло данные изменения население страны, что видно из динамики изменения отношения к Советам народных депутатов. Так, в ноябре 1992 г. их поддерживало 42% населения, в марте 1993 г. – 27%, а в ноябре 1993 г. – 39% [7, с. 237]. Другим показателем отчуждения народа от власти стали выборы в региональные органы управления и органы самоуправления весной 1994 г.: в крупных городах страны выборы практически провалились.

В деятельности вновь избранных органов самоуправления довольно медленно происходили изменения и проявлялись пережитки прошлого. Так, заседания проводились и решения готовились по планам; ряд регламентов не содержали норм, обеспечивающих контакты представительных органов с населением; иногда воспроизводилось старое законодательство о местных Советах; представительные органы зачастую возлагали материально-техническое обеспечение своей деятельности на исполнительные органы, что приводило к их зависимости от администрации.

Однако, несмотря на все пробуксовки, в результате реформ произошли определенные позитивные сдвиги на пути от Советов к органам местного самоуправления. Население теперь имело право законотворческой инициативы по вопросам местного значения, обращение граждан было преобразовано в особый институт, за невнимание к которому устанавливалась административная ответственность, в ряде уставов муниципальных образований предусматривалась возможность проведения открытых заседаний.

Таким образом, во второй половине 80-х – начале 90-х годов была предпринята попытка реформирования Советов, которая способствовала росту самосознания граждан, накоплению опыта политической работы, появлению легальной оппозиции. Однако, выполнив свою историческую функцию по переходу к демократическим основам общественного развития и обеспечив правовую преемственность последовавших затем трансформаций, Советы уступили место иной форме местного управления и народного представительства. В результате осуществленных реформ в стране появился новый демократический институт – местное самоуправление. Эти изменения заложили фунда-

мент для децентрализации власти, приобщения граждан к процессам управления, формирования автономных социальных подсистем, демократической самоорганизации, что создало благоприятные предпосылки для построения в России гражданского общества.

Библиографический список

1. ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2203.
2. ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 145. Д. 2202.
3. РГАНИ. Ф. 89. Оп. 4. Д. 1.
4. РГАНИ. Ф. 89. Оп. 7. Д. 11.
5. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза: стеногр. отчет. М., 1988. Т. 1.
6. *Шейнис В.Л.* Конституция 1993 года и российская политическая система // Отечественная история. 2008. № 6.
7. Реформирование России: мифы и реальность (1989–1994). М., 1994.

S.S. Sannikova
The Principles to Ensure National Security in the Russian Federation

The basic principles grounding national security activities are considered. The analysis of the legislated principles is carried out, and the conclusion is drawn on the need to legislate some other principles in the Federal Law «On Security».

Key words and word-combinations: security service, principles, legality, national security.

Рассматриваются основные принципы, на которых основывается деятельность по обеспечению национальной безопасности. Проводится анализ законодательно установленных принципов, а также делается вывод о необходимости закрепления иных принципов в Федеральном законе «О безопасности».

Ключевые слова и словосочетания: органы безопасности, принципы, законность, национальная безопасность.

УДК 327(470+571)
ББК 66.2(2Рос)

С.С. Санникова

ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любая деятельность государства в лице его органов основывается на совокупности определенных принципов, которые выступают в качестве основных идей, руководящих положений, определяющих содержание и направления правового регулирования. Не является исключением и сфера обеспечения национальной безопасности. Деятельность соответствующих субъектов, в частности органов Федеральной службы безопасности России (ФСБ России), основывается на определенных принципах, в соответствии с которыми органы, обладающие установленными